

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger, Markus Kurth, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/2376 –**

### **Personenzentrierte und ganzheitliche Reform des Betreuungsrechts**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Jeder Mensch muss selbst bestimmen können, wie er oder sie an der Gesellschaft teilhaben möchte. Die für die Bundesrepublik Deutschland verbindliche UN-Behindertenrechtskonvention beschreibt eindrücklich, dass es Aufgabe des Rechtsstaates ist, Beeinträchtigungen über die Herstellung von Barrierefreiheit sowie über angemessene Vorkehrungen auszugleichen, so dass die selbstbestimmte Teilhabe an der Gesellschaft nicht behindert wird.

Auf Grund demographischer und gesellschaftlicher Entwicklungen wird die Zahl der Menschen mit Assistenzbedarf künftig weiter steigen. Dies gilt in gleicher Weise für die Bedürfnisse nach Assistenz zur Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, denen heute der/die rechtliche Betreuer/Betreuerin nachkommt. Zwar werden rund zwei Drittel der Betreuungen ehrenamtlich geführt, die Zahl der beruflichen Betreuungen steigt jedoch sowohl relativ als auch absolut seit Jahren an. Um der gesetzlich normierten Subsidiarität zum Durchbruch zu verhelfen, gilt es künftig, die Bestellung eines/einer beruflichen Betreuers/Betreuerin auf solche Menschen zu beschränken, die einen komplexen bzw. hohen rechtlichen Assistenzbedarf haben. In diesem Zusammenhang sind so genannte vorgelagerte Systeme wie etwa Betreuungsverfügungen, Beratungsangebote oder die Bestellung einer ehrenamtlichen Betreuung zu stärken.

Die Debatte um eine Reform des Betreuungsrechts, zu Teilen auch der Eingliederungshilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), wird seit Jahren vornehmlich aus finanziellen Motiven geführt. Mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz, das am 1. Juli 2005 in Kraft trat, wurde eine Evaluation in Auftrag gegeben, die seit dem Sommer 2009 vorliegt, bisher parlamentarisch allerdings noch nicht behandelt wurde. Zudem hatte sich eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus dem Bundesministerium der Justiz und den Landesjustizministerien gebildet, die eigens Vorschläge zum Betreuungsrecht erarbeitet hat. Das Bundesjustizministerium selbst hat im Dezember 2009 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gebildet, die auf der Grundlage des Evaluationsberichts und des Arbeitspapiers der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

herausfinden möchte, welcher gesetzgeberische Änderungsbedarf sich ergibt. Auch hier scheinen finanzielle Gesichtspunkte im Vordergrund zu stehen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen (VN-Behindertenrechtskonvention) ist die Internationale Staatengemeinschaft einen wichtigen Schritt gegangen, um die Rechte von Menschen mit Behinderung weltweit zu stärken. Ziel der VN-Behindertenrechtskonvention ist die volle Einbeziehung von Menschen mit Behinderung in das allgemeine gesellschaftliche Leben. Wo immer es möglich ist, sollen Menschen mit Behinderung Unterstützung zur Selbstständigkeit erhalten, nicht bevormundende Hilfen. Damit schlägt die Internationale Staatengemeinschaft einen Weg ein, den Deutschland im Erwachsenenschutz mit der Abschaffung des Instruments der Vormundschaft für Volljährige bereits vor vielen Jahren gegangen ist.

Das deutsche Betreuungsrecht gilt als eines der modernsten Rechtsinstrumente dieser Art in Europa. Anstelle von Bevormundung ist mit dem seit 1992 geltenden Betreuungsrecht die Anerkennung behinderter Menschen als gleichberechtigte und selbstbestimmte Mitglieder unserer Gesellschaft getreten. Das deutsche Betreuungsrecht entspricht damit den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention. Es ermöglicht eine nach Aufgabenkreisen maßgeschneiderte Vertretung des Betreuten in dem jeweils erforderlichen Umfang, ohne die Geschäftsfähigkeit des Betreuten aufzuheben. Damit kann gerade die Betreuung dazu beitragen, dem Betreuten ein selbstbestimmtes Leben nach seinen Wünschen und Vorstellungen zu ermöglichen. Gleichzeitig ermöglicht das Betreuungsrecht, Menschen in besonders gefährlichen Situationen zu schützen. Dem Betreuungsrecht ist daher ein Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmung und Fürsorge immanent.

Oberstes Ziel jeder Verbesserung im Betreuungswesen muss es sein, zugleich eine Verbesserung für das Wohl der Betroffenen zu erreichen. Dies kann insbesondere dadurch erfolgen, dass die Bestellung eines rechtlichen Betreuers entsprechend der Intention der VN-Behindertenrechtskonvention und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben (vergleiche § 1896 Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) in der Anwendung auf das erforderliche Maß begrenzt bzw. vermieden wird. Die Optimierung der Ressourcen im Betreuungsrecht soll demnach dazu dienen, dass das Betreuungsrecht dort, wo es wirklich gebraucht wird, auch in dem erforderlichen Maß zum Einsatz kommt. Dies trägt nicht nur den Herausforderungen der demographischen Entwicklung und einer steigenden Zahl von Menschen mit Assistenzbedarf Rechnung. Es entspricht auch dem Ziel der VN-Behindertenrechtskonvention, das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen zu wahren und zu stärken. Die Bestellung eines rechtlichen Betreuers ist dann nicht erforderlich und nicht zulässig, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen ebenso gut durch andere Hilfen besorgt werden können (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Hierzu zählen insbesondere auch sozialrechtliche Unterstützungsangebote. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Debatte um die Zukunft des Betreuungsrechts interdisziplinär zu führen. Das Bundesministerium der Justiz hat auf Wunsch der Justizministerinnen und Justizminister der Länder den Vorsitz einer Arbeitsgruppe übernommen. Diese Arbeitsgruppe wurde interdisziplinär besetzt. Sie befasst sich im Schwerpunkt mit Fragen der Strukturreform des Betreuungsrechts. Die Arbeitsgruppe geht dabei auch der Frage nach, ob und wenn ja welche Verbesserungsmöglichkeiten unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention bestehen.

1. Welche Chancen und Herausforderungen sieht die Bundesregierung für das Betreuungsrecht durch die UN-Behindertenrechtskonvention?

Das geltende Betreuungsrecht steht im Einklang mit der VN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere mit deren Artikel 12 Absatz 2, wonach die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. Die Konvention wurde daher von Deutschland ohne Änderungen des Betreuungsrechts ratifiziert. Auf die Ausführungen in der Denkschrift zur VN-Behindertenrechtskonvention (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 52) wird insoweit verwiesen. Wenngleich die VN-Behindertenrechtskonvention damit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf mehr auslöst, bleibt sie ein Maßstab, an dem sich die Praxis im Umgang mit Menschen mit Behinderung messen lassen muss. Darin liegen die Chancen und Herausforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention nicht nur bezogen auf das Betreuungsrecht, sondern bezogen auf das gesamte Spektrum staatlicher Hilfen und Unterstützungen. Bei der Anwendung des Betreuungsrechts sind alle Beteiligten gefordert, Potentiale zur Verbesserung zu nutzen, um dem Selbstbestimmungsrecht hilfsbedürftiger Menschen gerecht zu werden. Daher ist beispielsweise der Grundsatz der Subsidiarität der Betreuung gegenüber sonstigen Hilfen, der auch aus der VN-Behindertenrechtskonvention gefolgert werden kann, strikt zu beachten. Vor diesem Hintergrund wird sich auch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz (vergleiche die Fragen 12, 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32 und 50) mit der VN-Behindertenrechtskonvention befassen und die Überlegungen der Arbeitsgruppe zur Strukturreform im Betreuungsrecht ebenfalls unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention erörtern.

2. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention zähle nach den Regelungen des Völkerrechts zu den „selbst vollziehenden Regelungen“ („self-executing rights“) der Konvention?

Wenn ja, welche Konsequenzen folgen daraus für das Betreuungsrecht und dessen praktische Umsetzung?

Wenn nein, warum nicht?

Regelungen des Völkerrechts sind dann „selbst vollziehend“, wenn die einzelne Regelung den Normadressaten/Anspruchsberechtigten so klar bezeichnet und der Norminhalt/Anspruch so klar formuliert ist, dass die Bestimmungen ohne Weiteres von staatlicher Seite angewandt werden können.

In Bezug auf Artikel 12 der VN-Behindertenrechtskonvention ist wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung der einzelnen Absätze des Artikels keine pauschale Antwort möglich. Soweit in Absatz 1 das Recht von Menschen mit Behinderungen bekräftigt wird, überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden, ist aufgrund der klaren Formulierung von einer selbst vollziehenden Norm auszugehen. Die Regelung entspricht im Übrigen § 1 BGB.

In Bezug auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen erkennt Absatz 2 zwar (zu Recht) die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen grundsätzlich an, durch die Formulierung in Absatz 3 wird jedoch deutlich, dass (manche) Menschen mit Behinderungen zur Verwirklichung des Rechts einer Unterstützung bedürfen. Zur Sicherstellung dieser Unterstützung müssen die Vertragsstaaten laut Absatz 3 unter Beachtung des Absatzes 4 geeignete Maßnahmen treffen. Um welche Maßnahmen es sich hierbei handelt, ist jedoch nicht weiter bestimmt und die konkrete Ausgestaltung obliegt (in den Grenzen des Absatzes 4) den Vertragsstaaten. Die

Absätze 2, 3 und 4 des Artikels 12 sind damit wegen des dort deutlich festgehaltenen Umsetzungsbedarfs der Vertragsstaaten nicht als selbst vollziehend anzusehen.

3. Inwiefern könnten nach Ansicht der Bundesregierung rechtstatsächliche Untersuchungen zur Praxis des Betreuungsrechts sowie empirische Sozialforschung u. a. zur Frage der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Betreuung ein sinnvolles Instrument sein, um Aufschluss darüber zu geben, ob das Betreuungsrecht im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention steht?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass das Betreuungsrecht im Einklang mit der VN-Behindertenrechtskonvention steht; auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

Mit der Frage einer besseren Durchsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes befasst sich die interdisziplinäre Arbeitsgruppe. Ziel der Überlegungen zur Strukturreform in der interdisziplinären Arbeitsgruppe ist es, die Zahl der Betreuungsfälle auf das Erforderliche zu reduzieren und damit die Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen auf das Notwendige zu beschränken. Da jede Betreuung gegebenenfalls auch ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht ist, genießen betreuungsvermeidende Hilfen und Unterstützungen strikten Vorrang. Eine wesentliche Steuerungsaufgabe hat hier die Betreuungsbehörde, die andere Hilfen wie etwa die Erteilung einer Vorsorgevollmacht oder Leistungen der Sozialbehörden einschließlich Beratungsleistungen der Sozialbehörden aufzeigt oder veranlasst. Soweit die interdisziplinäre Arbeitsgruppe strukturelle Änderungen zur Stärkung der Funktion von Betreuungsbehörden vorschlägt, ist ebenfalls zu beraten, ob die Durchführung einer begleitenden Studie als sinnvoll erachtet wird, die etwaige Hemmnisse bei der Vermeidung von Betreuungen zum Wohle der Betroffenen untersucht. Abhängig von den Ergebnissen der Beratungen wäre daher gegebenenfalls an eine rechtstatsächliche Forschung im Hinblick auf die Wahrung der Selbstbestimmung durch Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu denken. Einer solchen rechtstatsächlichen Untersuchung zur Funktion der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren würde eine Machbarkeitsstudie vorausgehen.

4. Wie wird die Bundesregierung insbesondere der Frage nachgehen, inwiefern die Rechtsanwendung, d. h. die Praxis der Unterbringung und Behandlung ohne Einverständnis oder gegen den Willen Betroffener, als auch die entsprechenden Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und in den Psychisch-Kranken-Gesetzen der Bundesländer mit den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Einklang stehen?

Das geltende Betreuungsrecht steht im Einklang mit der VN-Behindertenrechtskonvention. Dies gilt auch im Hinblick auf die Unterbringung nach § 1906 BGB. Auf die Antwort zu Frage 13 wird insoweit verwiesen. Gleiches gilt für die in die Zuständigkeit der Länder fallenden Gesetze über Hilfen und Schutzmaßnahmen sowie Unterbringung bei psychischen Krankheiten (Psychisch-Kranken- bzw. Unterbringungsgesetze).

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der VN-Behindertenrechtskonvention legt fest, dass „das Vorliegen einer Behinderung in keinem Fall eine Freiheitsentziehung rechtfertigt“. Jedoch ergibt sich aus der Vorschrift, dass eine Freiheitsentziehung auch bei Menschen mit Behinderung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Dies ergibt sich schon aus Artikel 14 Absatz 2 der VN-Behindertenrechtskonvention, wonach behinderte Menschen bei einer Freiheitsentziehung gleichberechtigten Anspruch auf die in den internationalen Menschenrechtsnor-

men vorgesehenen Garantien haben. Im Ergebnis folgt daraus, dass Artikel 14 VN-Behindertenrechtskonvention zwar verbietet, einen Menschen wegen seiner Behinderung unterzubringen, etwa um seinen vermeintlich „unnormalen“ Zustand zu therapieren. Eine (auch zwangsweise) Unterbringung und Behandlung zur Abwendung einer gewichtigen Selbst- oder Fremdgefährdung bleibt hingegen zulässig.

Die betreuungsrechtliche Unterbringung dient allein der Abwendung einer erheblichen Selbstgefährdung in Situationen, in denen der Betreute sein Selbstbestimmungsrecht aufgrund seiner Krankheit nicht ausüben kann. Des Weiteren gestattet § 1906 BGB die Unterbringung nur bei einem Betreuten, der seinen Willen krankheitsbedingt nicht frei bestimmen kann, nicht aber, soweit der Betreute noch zu einer freien Willensbestimmung fähig ist. Die Rechtsprechung stellt hierbei an die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer Unterbringung hohe Anforderungen. Sie legt insbesondere einen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab an (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.03.1998 – 2 BvR 2270/96 – NJW 1998, 1744; Bundesgerichtshof, Beschluss vom 23.06.2010 – XVII ZB 118/10 – FamRZ 2010, 1432). Zu den näheren Einzelheiten wird auf die Antwort zu Frage 13 sowie ergänzend auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen. Entsprechend rechtfertigende Umstände, nämlich das Vorliegen einer psychischen Krankheit oder Störung sowie eine sich daraus ergebende erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung, die nicht durch mildere Mittel abgewendet werden kann, sind Voraussetzung für die Unterbringung aufgrund der Psychisch-Kranken-Gesetze der Länder.

Auch eine zwangsweise Behandlung von unter Betreuung stehenden Personen kommt nur unter sehr strengen Voraussetzungen in Betracht. Sie kann nur zum Wohle des Betreuten erfolgen und ist zwingend mit einer stationären Unterbringung verbunden. Die zwangsweise Behandlung des untergebrachten Betreuten gegen dessen natürlichen Willen bedarf ebenfalls einer Genehmigung des Betreuungsgerichts. Dieses muss die vom Betreuten zu duldenen Behandlung so präzise wie möglich angeben, weil sich nur hieraus der Unterbringungszweck sowie Inhalt, Gegenstand und Ausmaß der vom Betroffenen zu duldenen Behandlung hinreichend konkret und bestimmbar ergeben. Weiterhin sieht das Betreuungsrecht vor, dass auch eine Zwangsbehandlung nur in Betracht kommt, wenn der Betreute krankheitsbedingt nicht in der Lage ist, seinen Willen frei zu bestimmen.

Für die Rechtsanwendung in der Praxis bedeutet das, dass bereits durch die strengen rechtlichen Vorgaben sowie durch die gerichtliche Überprüfbarkeit jeder Unterbringungsentscheidung sichergestellt wird, dass die konkrete Maßnahme mit den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention in Einklang steht. Darüber hinaus wird die interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz insbesondere die Frage behandeln, ob und wenn ja welche Verbesserungsmöglichkeiten des Betreuungsrechts aus dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention bestehen, um beispielsweise die Suche nach alternativen Hilfen zu erleichtern (vergleiche die Fragen 22, 30, 31, 32 und 50).

5. Wie wird nach Ansicht der Bundesregierung das Gebot der Verhältnismäßigkeit vor dem Hintergrund berücksichtigt, dass die Entscheidungsfindung durch Ärztinnen und Ärzte sowie Richterinnen und Richter zur Unterbringung bzw. Behandlung ohne Einverständnis oder gegen den Willen Betroffener oft unter hohem Zeitdruck erfolgen muss?

Eine plötzlich auftretende Krankheit oder ein akuter Krankheitsschub können schnelle Hilfe erforderlich machen. Es liegt demnach in der Natur der Sache, dass es sich bei Entscheidungen über eine Unterbringung oder ärztliche Heil-

eingriffe oft um Eilentscheidungen handelt. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist hierbei entsprechend den strengen Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung Rechnung zu tragen. Demnach ist es unverzichtbare Voraussetzung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, dass Entscheidungen, die den Entzug der persönlichen Freiheit betreffen, auf zureichender richterlicher Sachaufklärung beruhen und eine in tatsächlicher Hinsicht genügende Grundlage haben, die der Bedeutung der Freiheitsgarantie entspricht (BVerfGE 70, 297, 308; BVerfG NJW 1998, 1774, 1775; BVerfG NJW 2007, 3560, 3561). Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz trägt dabei auch das gesetzlich vorgesehene Verfahren Rechnung, welches die richterliche Entscheidung auf eine möglichst breite Grundlage stellt. So sieht das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) verschiedene Verfahrensschritte vor, die dazu dienen, die Rechte, Interessen und Wünsche der Betroffenen zu wahren. Zu nennen sind insbesondere die persönliche Anhörung des Betroffenen, die Anhörung sonstiger Beteiligter, die Einholung eines fachärztlichen Gutachtens sowie die Bestellung eines Verfahrenspflegers. Darüber hinaus ist das zur Entscheidung berufene Gericht in jedem Stadium des Verfahrens gehalten, das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten und insbesondere zu prüfen, ob die Maßnahme noch erforderlich ist oder andere Hilfen ausreichend und damit vorrangig sind.

Weiterhin ist es die originäre Aufgabe des Betreuers, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das Betreuungsgericht erlässt im Falle des § 1906 BGB keinen Unterbringungsbeehl, sondern genehmigt die freiheitsentziehende Unterbringung des Betreuten durch den Betreuer. Die doppelte Verantwortung des Betreuers und des Betreuungsgerichts sichert zusätzlich die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

6. Plant die Bundesregierung Weiterbildungsmaßnahmen, um Richterinnen und Richter zu psychischen Erkrankungen und deren Behandlungsmethoden mehr Sicherheit zu geben?

Falls ja, wie sehen diese Planungen aus?

Falls nein, warum nicht?

Nach den föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland liegt die Hoheit und Verantwortung für die Justiz – von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen – bei den Ländern. Diese sind daher auch für die Fort- und Weiterbildung der im Landesdienst stehenden Richterinnen und Richter zuständig. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag von Prof. Dr. Peter Kruckenberg von der Aktion Psychisch Kranke e. V., der für die rechtlichen Rahmenbedingungen der Psychisch-Kranken-Gesetze und des Betreuungsrechts ein Verfahren empfiehlt, welches für die Betroffenen klar und überprüfbar ist?

Transparente und klare Verfahren helfen den Betroffenen, mit zwangsweisen Unterbringungs- und Behandlungssituationen umzugehen. Die Unterbringung ohne oder gegen den Willen der Betroffenen und ihre zwangsweise Behandlung stellen einen Grundrechtseingriff dar, da Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) sowohl die Freiheit der Person als auch die körperliche Unversehrtheit schützt. Beide Maßnahmen sind nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann erlaubt, wenn die Abwehr einer aktuellen Selbst- oder Fremdgefährdung mit weniger einschneidenden Maßnahmen nicht möglich ist. Sie dürfen nur vorgenommen werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht; die Un-

terbringung bedarf nach Artikel 104 Absatz 2 GG einer richterlichen Entscheidung.

Sowohl Maßnahmen nach dem Betreuungsrecht als auch nach den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Psychisch-Kranken- bzw. Unterbringungsgesetze sind in Rechtsmittelverfahren überprüfbar. Dabei sehen die Psychisch-Kranken- bzw. Unterbringungsgesetze verschiedener Länder schon jetzt Patientenbeschwerdestellen (etwa § 24 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten des Landes Nordrhein-Westfalen) oder Besuchskommissionen (etwa § 36 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten des Landes Bremen; Artikel 21 des Bayerischen Gesetzes über die Unterbringung psychischer Kranker und deren Betreuung) vor, zu deren Aufgabe auch die Annahme von Beschwerden gehört. Es ist wünschenswert, dass alle Länder solchen Modellen folgen.

Die gesetzliche Verankerung von Gremien wie zum Beispiel Beschwerdestellen für Patienten und Besuchskommissionen stellt aber nur einen Beitrag zur Strukturqualität dar. Sie allein bewirkt noch nicht, dass die Prozess- oder Ergebnisqualität umfassend transparent gemacht oder gewährleistet würde. Aus der Perspektive der betroffenen Patientinnen und Patienten ist aber vor allem die Prozess- oder Ergebnisqualität – hier bezüglich etwaiger Zwangsmaßnahmen – entscheidend. Bisher fehlt für psychiatrische Einrichtungen eine systematische und öffentlich transparente Qualitätssicherung. Angeregt durch das Bundesministerium für Gesundheit berät daher der Gemeinsame Bundesausschuss derzeit, eine systematische sektorenübergreifende Qualitätssicherung gemäß § 137 SGB V für die Versorgung psychisch kranker Menschen zu entwickeln. Es ist zu erwarten, dass zu den auch öffentlich zu berichtenden Qualitätsindikatoren auch die Frequenz von Zwangsmaßnahmen sowie Kriterien der Patientenzufriedenheit gehören werden.

8. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der Forderung des Deutschen Behindertenrates vom 10. Mai 2010, zeitnah Modelle der rechtlichen Unterstützung im Sinne des Artikels 12 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention in Hinblick auf die Entwicklung einer Rechtsassistenz zu entwickeln und zu erproben, und inwiefern erachtet die Bundesregierung diese Forderung für sinnvoll, um die Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und 13 (Zugang zur Justiz) der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen?

Das geltende Betreuungsrecht ist ein System der rechtlichen Unterstützung und entspricht den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention, insbesondere den Artikeln 12 und 13. Auf die Ausführungen in der Denkschrift zur VN-Behindertenrechtskonvention (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 52) wird insoweit verwiesen. Das Bundesministerium der Justiz hat im Dezember 2009 den Vorsitz einer interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe soll auch der Frage nachgegangen werden, welche Verbesserungsmöglichkeiten des geltenden Betreuungsrechts die Behindertenrechtskonvention aufzeigt (vergleiche die Fragen 12, 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32 und 50).

9. Inwiefern sind nach Auffassung der Bundesregierung sowohl die automatische Befugnis des Betreuers, den behinderten Menschen im Rahmen seines Aufgabenkreises zu vertreten (vgl. § 1902 BGB), als auch der zu einer Beschränkung der Geschäftsfähigkeit führende „Einwilligungsvorbehalt“ (§ 1903 BGB) mit den Grundsätzen des Artikels 12 der UN-Behindertenrechtskonvention zu vereinbaren?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das geltende Betreuungsrecht den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention entspricht; auf die Antworten zu den Fragen 1, 3, 4, 8, 11, 12, 13 und 14 wird verwiesen.

In Artikel 12 Absatz 3 der VN-Behindertenrechtskonvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie für ihre Handlungsfähigkeit benötigen. Das Betreuungsrecht bietet dasjenige Maß der Unterstützung, das der Betroffene für seine Handlungsfähigkeit benötigt. Kernanliegen des Betreuungsrechts ist es, die Selbstbestimmung des Einzelnen zu stärken. Dabei sichern der strikte Grundsatz der Erforderlichkeit sowie ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab bei betreuungsrechtlichen Maßnahmen die Wahrung der Selbstbestimmung. Vor Bestellung eines Betreuers muss festgestellt werden, ob die Angelegenheiten nicht ebenso gut durch Hilfen anderer Art besorgt werden können (§ 1896 Absatz 2 BGB). Eine notwendige Vertretung des Betreuten erfolgt nur in dem jeweils erforderlichen Umfang, maßgeschneidert nach Aufgabenkreisen. Der Betreuer hat gemäß § 1901 Absatz 2 Satz 1 BGB die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen, wie es dessen Wohl entspricht. Zum Wohl des Betreuten gehört nach § 1901 Absatz 2 Satz 2 BGB auch die Möglichkeit, im Rahmen seiner Fähigkeiten sein Leben nach eigenen Vorstellungen und Wünschen zu gestalten. Eine Betreuung kann auf diese Weise für den Einzelnen eine unerlässliche Unterstützung sein, um mit Hilfe seines Betreuers sein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu gestalten. Die Geschäftsfähigkeit des Betreuten wird durch die Bestellung eines Betreuers nicht aufgehoben. Bei bestehender Geschäftsfähigkeit kann er selbst in denjenigen Angelegenheiten, für die ein Betreuer bestellt ist, rechtlich wirksam handeln. Deutschland hat insofern ein modernes Betreuungsrecht, in dessen Mittelpunkt der Betroffene und seine Wünsche stehen. Ein Ausschluss des Vertretungsmodells ist von der VN-Behindertenrechtskonvention weder gefordert, noch würde es den der Konvention zugrundeliegenden Unterstützungs- und Schutzgedanken entsprechen.

Die vorgenannten Grundsätze gelten auch für den Einwilligungsvorbehalt (§ 1903 BGB). Ein Einwilligungsvorbehalt darf nur im erforderlichen Umfang angeordnet werden. Er kann auf einzelne Willenserklärungen beschränkt oder gegenständlich eingegrenzt werden. Ein Einwilligungsvorbehalt dient allein dem Schutz des Betreuten vor erheblichen Gefahren für seine Person oder sein Vermögen. Dieser Schutzgedanke kommt auch in Artikel 12 Absatz 4 der VN-Behindertenrechtskonvention zum Ausdruck. Danach stellen die Vertragsstaaten sicher, dass zu allen die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen geeignete und wirksame Sicherungen vorgesehen werden, um Missbräuche zu verhindern. Diese Sicherungen müssen gewährleisten, dass bei den Maßnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt. Dieser Schutzgedanke wird unter anderem durch den streng am Erforderlichkeitsgrundsatz orientierten Einwilligungsvorbehalt verwirklicht, da er ausschließlich die Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten bezweckt. Dieses in Deutschland geltende Rechtsinstrument gilt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, die vor oder im Zusammenhang mit der Bestellung eines Betreuers die Geschäftsfähigkeit aberkennen und weitgehend beschränken, als vorbildlich. Die deutsche Regelung

wurde beispielsweise im Rahmen des Forschungsprojekts „ADEL – Advocacies for frail and incompetent elderly in Europe“ am 24. September 2010 in Berlin als „best practice“ vorgestellt.

10. Wie viele Menschen sind geschäftsunfähig nach § 104 Nummer 2 BGB, und wie viele Menschen unterliegen einem Einwilligungsvorbehalt nach § 1903 BGB?

Falls der Bundesregierung keine konkreten Zahlen vorliegen, wie hoch schätzt die Bundesregierung deren Zahlen, und welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um zukünftig eine ausreichende Datengrundlage zu sichern?

Der Bundesregierung ist die Zahl der Personen, die nach § 104 Nummer 2 BGB geschäftsunfähig sind, nicht bekannt. Die Zahl der nach § 104 Nummer 2 BGB nicht geschäftsfähigen Personen kann auch nicht geschätzt oder künftig erhoben werden, da es hierfür an einer verlässlichen Grundlage fehlt. Es gibt keine Stelle, die generell und nicht nur bezogen auf einzelne Rechtshandlungen verbindlich feststellen kann, ob eine Person nach § 104 Nummer 2 BGB nicht geschäftsfähig ist.

Die Anzahl der nach § 1903 BGB angeordneten, erweiterten und verlängerten Einwilligungsvorbehalte wird in einer Sondererhebung zum Betreuungsrecht seit 1992 erfasst und vom Bundesamt für Justiz veröffentlicht. Die Zahl der bis zum Jahr 2001 gesondert erhobenen erstmaligen Anordnungen eines Einwilligungsvorbehalts lag in einer Größenordnung von etwa 4 Prozent der erstmals eingerichteten Betreuungen. Das Verhältnis hat sich in dem genannten Zeitraum nur geringfügig geändert und es ist kein Unterschied in der Größenordnung festzustellen. Das gilt ebenso für die seit 2002 nur noch als Summe erfassten erstmaligen Anordnungen, Erweiterungen und Verlängerungen von Einwilligungsvorbehalten.

Ergänzend wird auf die rechtstatsächliche Untersuchung des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz mit dem Titel „Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung“ (2003) sowie die ISG-Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes mit dem Titel „Rechtliche Betreuung in Deutschland“ (2009) hingewiesen. Ausweislich der erstgenannten Studie wurde im Jahr 2002 in 3,3 Prozent der untersuchten Betreuungsfälle der Aufgabenkreis „Einwilligungsvorbehalt“ angeordnet. Im Rahmen der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes wurde lediglich der Anteil bei beruflichen Betreuungen erhoben, der höher ausfällt als bei ehrenamtlichen Betreuungen. Hier lag der Anteil der Fälle, bei denen ein Einwilligungsvorbehalt angeordnet wurde, im Jahr 2002 bei 13 Prozent und im Jahr 2007 bei 8 Prozent der untersuchten Fälle.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den Ausschluss geschäftsunfähiger Menschen nach § 104 Nummer 2 BGB – der jedoch insofern nicht die Geschäfte des täglichen Lebens nach § 105a BGB betrifft, als dass der Person bzw. ihrem Vermögen dabei keine erhebliche Gefahr zukommt – in Hinblick auf Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention?

Die Bundesregierung hat in der Denkschrift zur VN-Behindertenrechtskonvention (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 52) dargelegt, dass § 104 Nummer 2 BGB den Anforderungen des Artikel 12 der VN-Behindertenrechtskonvention entspricht. Nach Artikel 12 Absatz 2 der VN-Behindertenrechtskonvention erkennen die Vertragsstaaten an, dass Menschen mit Behinderungen in allen Rechtsbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit

genießen. Gleichberechtigt mit anderen bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen unter den gleichen Voraussetzungen wie Menschen ohne Behinderungen Rechts- und Handlungsfähigkeit, die auch die Geschäftsfähigkeit umfasst, beanspruchen können. Erwachsene Menschen sind nach § 104 ff. BGB grundsätzlich geschäftsfähig. Dies gilt für behinderte Menschen ebenso wie für nicht behinderte Menschen. Eine Ausnahme gilt nach § 104 Nummer 2 BGB nur für Personen, die sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach ein vorübergehender ist. § 104 Nummer 2 BGB knüpft an eine nicht nur vorübergehende krankhafte Störung der Geistestätigkeit an. Diese ist nicht nur gegeben, wenn eine Behinderung vorliegt. Es reicht aus, wenn die krankhafte Störung der Geistestätigkeit eine gewisse Zeit anhält, so zum Beispiel bei einer längeren Bewusstlosigkeit oder bei einer Krankheit, deren Heilung einige Zeit in Anspruch nimmt. § 104 Nummer 2 BGB muss insoweit im Zusammenhang mit § 105 Absatz 2 BGB gesehen werden, der bei nur vorübergehender Störung der Geistestätigkeit anordnet, dass in diesem Zustand abgegebene Willenserklärungen nichtig sind. § 105 Absatz 2 BGB, der auf die einzelne Willenserklärung abstellt, erfasst typischerweise nur Zustände von kurzer Dauer.

12. Inwiefern findet das Erfordernis der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei den Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines möglichen Beschlusses der Justizministerkonferenz im kommenden Jahr sowie bei den Arbeiten der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesministerium der Justiz zur Zukunft des Betreuungsrechts Berücksichtigung?

Ein von den Fragestellern benanntes Erfordernis der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention besteht im Betreuungsrecht nicht. Die Konvention wurde daher von Deutschland ohne Änderungen des Betreuungsrechts ratifiziert. Auf die Ausführungen in der Denkschrift zur VN-Behindertenrechtskonvention (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 52) sowie auf die Fragen 1, 3, 4, 8, 9, 11, 13 und 14 wird verwiesen.

Die Fragestellung geht irrtümlich davon aus, dass derzeit zwei Arbeitsgruppen im Bundesministerium der Justiz tagen: eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe und eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe.

Auf Wunsch der Konferenz der Justizministerinnen und -minister der Länder hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2009 den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, im Sinne der Beschlüsse der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister aus den Jahren 2005 und 2009 zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Diese interdisziplinäre Arbeitsgruppe erörtert im Schwerpunkt die Frage einer Strukturreform im Betreuungsrecht. Sie wird diese Fragestellungen auch unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention erörtern und dabei der Frage nachgehen, welche Verbesserungsmöglichkeiten des geltenden Betreuungsrechts die VN-Behindertenrechtskonvention aufzeigt (vergleiche die Fragen 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32 und 50).

13. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Forderung des Deutschen Behindertenrates zu prüfen, inwieweit die gesetzlichen Regelungen des Betreuungsrechts für den Bereich der Gesundheitspflege mit den Zielsetzungen der Artikel 12 und 25 der UN-Behindertenrechtskonvention übereinstimmen und wie das Recht von Menschen mit Behinde-

rungen auf Selbstbestimmung und Autonomie im Bereich der Gesundheitsversorgung durch assistenzorientierte Modelle gestärkt werden kann?

Das geltende Betreuungsrecht entspricht auch für den Bereich der Gesundheitsversorgung den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention. Auf die Antworten zu den Fragen 1, 3, 4, 8, 9, 11, 12 und 14 wird verwiesen.

Der Assistenzgedanke steht nicht im Widerspruch zum geltenden Betreuungsrecht, sondern ist diesem bereits immanent. Bei bestehender Einwilligungsfähigkeit des Betreuten ist allein dieser zu einer Entscheidung über seine ärztliche Behandlung berechtigt, auch wenn ein Betreuer mit dem Aufgabenkreis „Gesundheitsfürsorge“ bestellt ist. Für die Einwilligungsfähigkeit ist es ausreichend, dass der Betreute die Art, Bedeutung und Tragweite der ärztlichen Maßnahme erfassen und seinen Willen hiernach bestimmen kann. Aus diesem Grund muss sich der Betreuer, auch wenn sein Aufgabenkreis die betreffende Maßnahme umfasst, in jedem Einzelfall vergewissern, ob der Betreute in der konkreten Situation einwilligungsfähig ist. Erst wenn der Betreute nicht einwilligungsfähig ist, hat der Betreuer als sein rechtlicher Vertreter nach hinreichender ärztlicher Aufklärung über die Einwilligung in die medizinische Maßnahme zu entscheiden. Hierbei hat der Betreuer die Behandlungswünsche oder den mutmaßlichen Willen des Betreuten festzustellen und auf dieser Grundlage zu entscheiden (§ 1901a Absatz 2 BGB).

Die Entscheidung des Betreuers setzt daher voraus, dass der Betreute in der konkreten Situation außer Stande ist, seine persönliche Angelegenheit selbst zu regeln. Er ist in diesem Fall auf Unterstützung angewiesen. Erst die Unterstützung durch den Betreuer ermöglicht dem Betreuten die gleichberechtigte Handlungsfähigkeit im Sinne des Artikels 12 Absatz 2 der VN-Behindertenrechtskonvention.

Zu der vom Deutschen Behindertenrat angesprochenen Unterbringung nach § 1906 BGB ist Folgendes auszuführen: Soweit der Betroffene seinen Willen frei bilden kann, umfasst das Recht zur Selbstbestimmung auch die Freiheit zur Krankheit. Gegen den frei gebildeten Willen des Betroffenen darf ein Betreuer nicht bestellt werden, § 1896 Absatz 1a BGB. Ein Betreuer darf also nicht etwa bestellt werden, um eine von seinem Umfeld für erforderlich gehaltene Untersuchung oder Behandlung des Betroffenen herbeizuführen. Die Anordnung einer Untersuchung oder Behandlung durch einen Betreuer gegen den Willen des Betreuten ist vielmehr nur zulässig, sofern der Betroffene seinen Willen krankheitsbedingt nicht mehr frei bilden kann und ihm bei Unterbleiben der Untersuchung oder Behandlung ein gewichtiger gesundheitlicher Schaden droht. Das Kriterium des drohenden gewichtigen gesundheitlichen Schadens ist als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unmittelbar geltendes Recht (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. März 1998 – 2 BvR 2270/96 – NJW 1998, 1774).

Auch soweit vom Deutschen Behindertenrat gefordert wird, sonstige Assistenzen außerhalb der Betreuung zu stärken, geht dieses Anliegen konform mit der strikten Subsidiarität der Betreuung. Danach sind andere Hilfen vorrangig zu gewähren (§ 1896 Absatz 2 BGB). Die Bestellung eines Betreuers ist im Sinne einer weitest möglichen Wahrung der Selbstbestimmung nur in Fällen vorgesehen, in denen der Betroffene seine Angelegenheiten nicht ebenso gut durch andere Hilfen besorgen kann. Hierzu zählen insbesondere Beratungs- oder Unterstützungsangebote, aber auch ärztliche oder pflegerische Leistungen, die helfen, eine betreuungsrechtliche Maßnahme zu vermeiden.

Zur Arbeit der interdisziplinären Arbeitsgruppe wird auf die Fragen 30, 31, 32 und 50 verwiesen.

14. Inwiefern ist nach Ansicht der Bundesregierung der Ausschluss vom Wahlrecht nach § 13 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes – wonach es zu einem Ausschluss kommen kann, wenn eine Betreuung für die Besorgung aller Angelegenheiten angeordnet wurde – sowie den entsprechenden landes- und kommunalrechtlichen Vorschriften mit dem Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar, wonach Menschen mit Behinderungen die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, d. h. auch die Möglichkeit zu wählen und gewählt zu werden, zu garantieren ist?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Ausführungen in der Denkschrift zur VN-Behindertenrechtskonvention, die dem von ihr eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zu dem vorgenannten Übereinkommen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 8. November 2008 beigefügt ist (Bundestagsdrucksache 16/10808, S. 63 f.).

15. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, dass es in der Praxis auch dann zum Ausschluss des Wahlrechts kommen kann, wenn das Amtsgericht nicht die „Besorgung aller Angelegenheiten“ beschlossen hat?

Falls ja, wie bewertet die Bundesregierung solche Ausschlussverfahren, und welche Maßnahmen gedenkt sie dagegen zu ergreifen?

Falls nein, warum nicht, und wie gedenkt die Bundesregierung entsprechende Informationen zu erlangen?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor. Der von ihr beteiligte Bundeswahlleiter hat nach Abstimmung mit den Landeswahlleitungen mitgeteilt, dass auch dort keine Fälle bekannt geworden sind.

16. Wie können nach Auffassung der Bundesregierung die erforderliche Information, Qualifizierung und Sensibilisierung des Personals der Betreuungsgerichte gewährleistet werden, damit die Berücksichtigung der Grundsätze der Behindertenrechtskonvention im Betreuungsverfahren – zum Beispiel durch angemessene Formen der Kommunikation auch mit schwer behinderten Menschen – sichergestellt wird?

§ 23c Absatz 2 Satz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) sieht als „Qualifikation“ für Betreuungsrichter eine mindestens einjährige Tätigkeit in der Justiz vor. Die erforderliche Information, Qualifizierung und Sensibilisierung der Richterinnen und Richter der Betreuungsgerichte kann insbesondere durch deren Fortbildung gewährleistet werden. Die Deutsche Richterakademie bietet Fortbildungsveranstaltungen zu Fragen des Betreuungsrechts an. Im Rahmen der genannten Veranstaltungen wird auch eingehend auf die Kommunikation mit Menschen mit Krankheit und Behinderung eingegangen. Im Übrigen liegt die Verantwortung für die Fort- und Weiterbildung der Richterinnen und Richter bei den Ländern. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 6 Bezug genommen. Gleiches gilt für die Fortbildung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger. Deren Fortbildungsprogramme sehen ebenfalls spezielle – teilweise länderübergreifende – Tagungen für in Betreuungssachen tätige Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger vor.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat in ihren Handlungsempfehlungen weitere Potentiale für eine Verfahrensoptimierung aufgezeigt. Zusätzlich zu den angebotenen betreuungsrechtlichen Einführungsveranstaltungen für junge Richterinnen und Richter sowie Dezernatswechsler könnte die Tätigkeit in Betreuungssachen inner-

halb des Gerichts durch die Hilfestellung erfahrener und engagierter Betreuungsrichter unterstützt werden, die den Kollegen als Anlaufstelle dienen und das bei ihnen vorhandene betreuungsrechtliche „Umfeld-Wissen“ ihrerseits gezielt weitergeben.

Zur wichtigen Funktion örtlicher Arbeitsgemeinschaften zwischen Betreuungsgerichten, -behörden, -vereinen und Betreuern wird auf die Antwort zu Frage 33 verwiesen.

17. Gibt es in der Bundesregierung Überlegungen, den Personenkreis der Menschen im Alter, Menschen mit dementiellen Erkrankungen, mit Behinderung, bei Pflegebedürftigkeit sowie mit chronischen bzw. psychischen Erkrankungen als einen Personenkreis mit oftmals ähnlichen Rehabilitations- und Assistenzbedürfnissen zur Herstellung selbstbestimmter Teilhabe zu betrachten und entsprechende Reformen in den jeweiligen Gesetzesbüchern künftig im Sinne eines Gesamtkonzepts zur personen gebundenen „Zurverfügungstellung“ von Assistenzen anzugehen bzw. Reformen stärker als bisher auf ihre Wechselwirkung mit angrenzenden Systemen zu prüfen?

Falls ja, welche Überlegungen sind dies?

Falls nein, warum nicht?

Grundlage für die Arbeit der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode ist der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009. Darin wird unter anderem angeführt, dass eine neue und differenziertere Definition von Pflegebedürftigkeit angestrebt wird. Es wird zugleich betont, dass eine Neuregelung auch die Zusammenhänge mit anderen Leistungssystemen überprüfen wird. Die Eckpunkte zur zukünftigen Pflegereform, mit der insbesondere die Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung so weiterentwickelt werden sollen, dass auch in Zukunft das Recht auf eine würdevolle Pflege und Betreuung eingelöst werden kann, sind von der Bundesregierung noch nicht beschlossen.

Ausweislich des Beschlusses der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) vom 24./25. November 2010 zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen wird für den Personenkreis der wesentlich behinderten Menschen eine personenzentrierte Neuausrichtung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der Sozialhilfe diskutiert.

Die im Einzelfall erforderlichen Sozialleistungen der verschiedenen Sozialleistungsbereiche dienen der selbstbestimmten Teilhabe der Betroffenen. Die Bundesregierung ist dabei bestrebt, Schnittstellen zwischen den Systemen zu optimieren.

18. In welcher Form arbeiten die Bund-Länder-Arbeitsgruppen zur Zukunft des Betreuungsrechts und zur Zukunft der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zusammen?

Auf Wunsch der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (JuMiKo) hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2009 den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Hinsichtlich der Mitglieder dieser Arbeitsgruppe wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen. Ziel der interdisziplinären Arbeitsgruppe ist es, im Sinne der Beschlüsse der JuMiKo aus den Jahren 2005 und 2009 zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Ein thematischer Schwerpunkt der interdisziplinären Arbeitsgruppe ist die Frage einer Strukturreform im Betreuungsrecht, d. h. ob betreuungsrechtliche Aufgaben

andere verteilt, insbesondere Aufgaben der Betreuungsgerichte auf Betreuungsbehörden übertragen werden sollten. Die Arbeitsgruppe hat sich in den bisherigen Sitzungen für eine Beibehaltung des bestehenden Systems der rechtlichen Betreuung in Abgrenzung von der sozialen Betreuung ausgesprochen.

Die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ der ASMK zielen auf eine Neuausrichtung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der Sozialhilfe unter Berücksichtigung der VN-Behindertenrechtskonvention. Prägend für diese Neuausrichtung ist der Wandel von einer überwiegend einrichtungszentrierten zu einer personenzentrierten Hilfe, bei der der Teilhabebedarf der Menschen mit Behinderungen individuell, bedarfsgerecht und umfassend gedeckt wird. In diesem Zusammenhang spielt auch die Betreuung als Sozialleistung, insbesondere in Form von Beratung und Unterstützung sowie von Planung der Leistungen, eine Rolle. Von dieser sozialen Betreuung ist die rechtliche Betreuung abzugrenzen. Für die Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ist es unerheblich, ob eine rechtliche Betreuung bestellt ist.

19. Inwiefern fließt der Beschluss der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister aus dem November 2009 mit dem Schwerpunkt auf personenzentrierte Hilfen in die Arbeit der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium zur Zukunft des Betreuungsrechts ein?

Durch die Teilnahme von Vertretern der Landessozialministerien wird sichergestellt, dass für die Frage der Zukunft des Betreuungsrechts einschlägige sozialrechtliche Aspekte in die Überlegungen der Arbeitsgruppe Eingang finden können. Auf die Antwort zu Frage 20 wird ergänzend verwiesen.

20. Welche Verbände und welche Personen nehmen an der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium teil, nach welchen Kriterien wurden diese ausgewählt, und ist beabsichtigt, den Kreis um weitere Verbände und Personen zu erweitern?

Wenn ja, welche Verbände und Personen werden das sein?

Wenn nein, warum nicht?

Der Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe geht zurück auf die Beschlüsse der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder aus den Jahren 2005 und 2009. In einer Bund-Länder-Besprechung im September 2009 haben sich die Landesjustizverwaltungen und das Bundesministerium der Justiz darauf geeinigt, für die genannten Beratungen keine der üblichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu gründen, sondern eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz zu bilden. Durch Einrichtung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe sollte ein möglichst umfassender Blickwinkel auf das Betreuungsrecht und gleichzeitig eine effiziente Arbeit ermöglicht werden. Die Mehrzahl der 16 Landesjustizverwaltungen hat dazu auf eine Teilnahme an der Arbeitsgruppe verzichtet und Experten benannt. Die Teilnehmer sollen als Fachleute ihren eigenen Sachverstand in die Beratungen einbringen. Verbandsvertreter als solche sind bewusst nicht benannt worden.

Von Seiten der Landesjustizverwaltungen nehmen Vertreter der folgenden Länder an der interdisziplinären Arbeitsgruppe teil: Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt.

Von Seiten der Landessozialministerien nehmen Vertreter der folgenden Länder teil: Hessen, Brandenburg und Bremen.

Als weitere Teilnehmer wurden benannt:

Dr. Jörg Grotkopp, Richter am Amtsgericht Ratzeburg,  
Georg Dodegge, Richter am Amtsgericht Essen,  
Ingo Olbrich, Rechtspfleger am Amtsgericht Wernigerode,  
Roland Schlitt, Rechtspfleger am Amtsgericht Kassel,  
Hans-Jürgen Fischbach, ehemals Betreuungsbehörde Stuttgart,  
Jens Wittich, Betreuungsbehörde Landkreis Schaumburg,  
Brunhilde Ackermann, Betreuungsbehörde Kassel,  
Klaus Niel, Betreuungsverein Düsseldorf,  
Beate Gerigk, Landesarbeitsgemeinschaft Betreuungsvereine Hessen,  
Dr. Irene Vorholz, Deutscher Landkreistag,  
Prof. Dr. Volker Lipp, Universität Göttingen.

Soweit es die Arbeitsgruppe für angezeigt erachten sollte, zu einem bestimmten Beratungsgegenstand auch weitere Personen hinzuzuziehen oder zu befragen, kann sie sich auf ein solches Vorgehen verständigen. Zu etwaigen Überlegungen, in einer Sitzung der Arbeitsgruppe weitere Personen für ein Gespräch einzuladen, wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

21. Werden auch Menschen mit Beeinträchtigungen und ihre Verbände in die Überlegungen zur Zukunft des Betreuungsrechts eingebunden, sowohl bezogen auf die Bund-Länder-Arbeitsgruppe als auch auf die interdisziplinäre Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Derzeit tagt die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht; auf die Antworten zu den Fragen 12, 19 und 20 wird verwiesen. Soweit es die Arbeitsgruppe für angezeigt erachten sollte, zu einem bestimmten Beratungsgegenstand auch weitere Personen hinzuzuziehen oder zu befragen, kann sie sich auf ein solches Vorgehen verständigen.

Die Arbeitsgruppe beabsichtigt, in einer der nächsten Sitzungen zu erörtern, ob gegebenenfalls Verbandsvertreter zu einem Termin geladen werden. Vor dem Hintergrund der bis dato erzielten Beratungsergebnisse könnten diese nach den aus ihrer Sicht bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten gefragt werden. Der Bericht der Arbeitsgruppe würde dann ergänzend das Ergebnis einer solchen Befragung enthalten können.

22. Wann kann nach Ansicht der Bundesregierung mit konkreten gesetzlichen Änderungsvorschlägen zur Zukunft des Betreuungsrechts gerechnet werden?

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz, die im Jahr 2006 zur Beobachtung und Analyse der tatsächlichen Entwicklungen im Betreuungsrecht eingesetzt wurde, hat im Juni 2009 zur Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder ein Bündel von Maßnahmen empfohlen, mit denen auf der Ebene der Rechtsanwendung – also

ohne weitere Gesetzesänderungen – die Qualität der Betreuung verbessert und weitere Kostensteigerungen vermieden werden können. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung zu, etwa durch intensivere Unterstützung der Betreuungsvereine, durch flächendeckende Vernetzung aller Beteiligten und durch ausreichende Ausstattung der Betreuungsbehörden.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat bis Ende 2010 fünfmal getagt. Weitere Termine sind in der ersten Hälfte des Jahres 2011 vorgesehen. Die Ergebnisse der Beratungen werden an die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder berichtet werden. Ob die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode neben dem Gesetzentwurf zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts (Bundestagsdrucksache 17/3617) einen weiteren Gesetzentwurf zur Reform des Betreuungsrechts in den Deutschen Bundestag einbringen wird, kann noch nicht prognostiziert werden.

23. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, angesichts einer auch künftig steigenden Zahl von Menschen mit Assistenzbedarf könne das Betreuungsrecht nur dann zukunftsfest gestaltet werden, wenn starke „vorgelagerte Systeme“ (wie etwa das Ehrenamt, Vorsorgevollmachten, Betreuungsverfügungen, Beratungsangebote, Vereinheitlichung des Sozialrechts) die Bestellung einer beruflichen Rechtsbetreuung nur auf solche Menschen beschränkt, die einen sehr umfassenden Assistenzbedarf haben, und wenn eine solche Konzentration mit einer professionellen und spezialisierten rechtlichen Betreuung bzw. Assistenz einhergehen müsse?

Wenn ja, warum, und welche Konsequenzen zieht das nach sich?

Wenn nein, warum nicht?

In der Frage sind unterschiedliche Aspekte angesprochen. Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung zu, dass eine steigende Zahl von Menschen mit Assistenzbedarf eine Herausforderung darstellt. Dies gilt nicht nur für das Betreuungsrecht, sondern für alle Rechtsbereiche, die unterstützende Hilfe gewähren, genauso wie für Angehörige und ehrenamtliche Helfer. Die Prognose, dass eine Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes eine Beschränkung der beruflichen Betreuungen auf Fälle mit hohem Assistenzbedarf nach sich zieht und diese Konzentration mit einer „professionellen und spezialisierten rechtlichen Betreuung“ einhergehen muss, kann aus jetziger Sicht nicht geteilt werden.

Grundsätzlich gilt im Betreuungsrecht der Vorrang der ehrenamtlichen vor der berufsmäßigen Betreuung, § 1897 Absatz 6 BGB. Das Leitbild des Gesetzgebers ist somit die unentgeltliche Übernahme der Betreuung, wofür in der Regel Angehörige oder andere nahestehende Menschen aus dem Umfeld des Betroffenen in Betracht kommen. Diese Betreuer benötigen kein verwaltungsrechtliches Spezialwissen, denn sie sollen nur die alltäglichen Defizite des Betreuten ausgleichen. Für besondere Anforderungen muss der Betreuer – wie ein nicht Betreuer – professionelle Hilfe etwa durch einen Rechtsanwalt oder Steuerberater in Anspruch nehmen.

Der Anteil der beruflichen Betreuungen bei Erstbestellungen ist jedoch in den letzten Jahren gestiegen. Als Ursache für die zunehmende berufliche Betreuung hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht im Mai 2009 verschiedene Faktoren ausgemacht. Neben strukturellen Problemen, die auch im Rahmen der interdisziplinären Arbeitsgruppe beraten werden, zählen dazu unter anderem die steigende Zahl sehr alter Menschen und deren Vereinzelung im Alter, ein größerer Betreuungsbedarf bei psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen, die Komplexität von Regelungen im Bereich der Sozialleistungen sowie der Abbau von Beratung und Unterstützung durch Verwaltungsbehörden.

Die von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Maßnahmen sollen Betreuungen auf das Erforderliche begrenzen beziehungsweise vermeiden. Dabei werden sicherlich bestimmte Maßnahmen, wie beispielsweise die Werbung für Vorsorgevollmachten, eher ehrenamtliche Betreuungen ersetzen. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Fälle beruflicher Betreuung in jedem Fall komplizierter werden. Es wird weiterhin auch Fälle geben, in denen Betroffene krankheitsbedingt lediglich in einem eingegrenzten oder einfachen Aufgabenkreis beruflicher Rechtsfürsorge bedürfen, kein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung steht und die notwendige Rechtsfürsorge nicht durch andere Hilfen geleistet werden kann. Ziel sollte es daher – auch im Sinne der VN-Behindertenrechtskonvention – sein, Verfahren einfach zu gestalten, damit fremde Hilfen soweit möglich vermieden oder durch ehrenamtliche Betreuer mit Alltagskompetenz erbracht werden können. Das dient auch den Vorsorgevollmächtigten, die wie ehrenamtliche Betreuer regelmäßig keine professionelle Ausbildung haben und dennoch oft genau wie letztere einem umfassenden Assistenzbedarf gerecht werden müssen. So hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht beispielsweise darauf hingewiesen, dass im Sozialrecht die darauf bezogenen Antragsformulare und -verfahren so einfach und verständlich gefasst sein müssen, dass sie von durchschnittlich begabten Bürgern ohne fremde Hilfe verstanden werden.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Qualität einer Betreuung grundsätzlich von unterschiedlichen Fähigkeiten und Fachkenntnissen des Betreuers, vor allem aber von dessen persönlichen Eigenschaften abhängt: Der Betreuer muss in erster Linie in der Lage sein, mit dem Betreuten erfolgreich zu kommunizieren, denn nur so kann er Wunsch und Willen des Betreuten zutreffend ermitteln. Eine gute Ausbildung und Fortbildung ist dagegen nur ein weiterer Aspekt für eine erfolgreiche Ausübung der Betreuung, der vom Gericht bei der Prüfung der Geeignetheit als Betreuer berücksichtigt wird. Hierbei hängt das Anforderungsprofil an die zu bestellende Person von dem Aufgabenkreis und den im jeweiligen Einzelfall zu regelnden Angelegenheiten ab. Der Gesetzgeber hat gerade im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der Betreuungsanlässe und der Unterschiedlichkeit der Betreuten bewusst darauf verzichtet, bestimmte berufliche Voraussetzungen festzulegen. Dadurch kann auch dem Vorschlag des zu Betreuenden, wer sein Betreuer werden soll, besser entsprochen werden. So wird dem Gericht ein möglichst großer Spielraum eingeräumt, für den einzelnen Menschen, der einer Betreuung bedarf, den von seinen persönlichen Voraussetzungen her geeigneten Betreuer zu finden.

24. Was sind nach Ansicht der Bundesregierung „andere Hilfen“ nach § 1896 Absatz 2 BGB, die eine gesetzliche Betreuung vermeiden sollen, und welche Personen bzw. Institutionen suchen an welcher Stelle des Prozesses einer möglichen Bestellung nach „anderen Hilfen“?

§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB regelt, dass eine Betreuung dann nicht erforderlich ist, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können. Andere Hilfen im Sinne des § 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB sind tatsächliche Hilfen jeder denkbaren Art, beispielsweise durch Familienangehörige, durch soziale Dienste oder Einrichtungen. Zu den anderen Hilfen zählen insbesondere sozialrechtliche Leistungs-, Auskunfts- oder Beratungsansprüche.

Es ist die Aufgabe aller Beteiligten, insbesondere der Betreuungsbehörde und der Betreuungsvereine sowie des Betreuungsgerichts, des Gutachters, gegebenenfalls des Verfahrenspflegers und des Betreuers, vor Anregung eines Betreu-

ungsverfahrens sowie während des Betreuungsverfahrens andere Hilfen zu suchen. Aber auch andere Stellen werden regelmäßig bereits im Vorfeld andere Hilfen suchen. Als Beispiel sind Behörden zu nennen, die selbst sonstige Beratung und Unterstützung leisten. Auch sie haben vor Anregung einer Betreuung zu prüfen, ob mögliche Schwierigkeiten im Verfahren nicht anders als durch die Bestellung eines Vertreters beseitigt werden können.

Eine wesentliche Steuerungsaufgabe bei der Vermeidung von Betreuungen kommt vor allem der Betreuungsbehörde zu. Ihre Aufgaben sind im Betreuungsbehördengesetz (BtBG) geregelt und wurden durch die Landesgesetze auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen. Die Betreuungsbehörde soll die betreuungsrelevante Fachkompetenz auf kommunaler Ebene bündeln. Diese soll sie allen Beteiligten, also den Betreuern, den Betreuungsvereinen und den Betreuungsgerichten sowie den Betroffenen selbst zur Verfügung stellen und diese in allen betreuungsrechtlichen Angelegenheiten beratend unterstützen. Unabhängig davon, ob die Betreuungsbehörde im Vorfeld mit einem Betreuungssachverhalt befasst ist oder vom Gericht in einem Betreuungsverfahren um Sachverhaltsermittlung ersucht wird, hat die Betreuungsbehörde die Aufgabe, den tatsächlich erforderlichen Betreuungsbedarf festzustellen und andere Hilfen zu suchen und zu vermitteln, bei denen eine Betreuerbestellung unterbleiben kann. Sie hat zudem über Vorsorgevollmachten aufzuklären und die Tätigkeit der Betreuungsvereine zu fördern. Weiterhin betreibt sie Netzwerkarbeit, um durch Informations- und Erfahrungsaustausch die Aufgabewahrnehmung der Beteiligten, insbesondere der Betreuer und der Gerichte zu unterstützen und zu verbessern. Betreuungsbehörden sind insoweit die Schaltstellen, die die Ressourcen im Betreuungsrecht bündeln und steuern können.

In zeitlicher Hinsicht gilt, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz und damit die Vorrangigkeit anderer Hilfen in jedem Stadium des Verfahrens zu beachten ist. Insbesondere ist das Betreuungsgericht von Amts wegen verpflichtet, die Betreuung aufzuheben, wenn ihm Umstände bekannt werden, die eine Betreuung nicht länger erforderlich machen (§ 1908d Absatz 1 BGB). Werden dem Betreuer Umstände bekannt, die eine Aufhebung der Betreuung ermöglichen, so hat er dies dem Betreuungsgericht mitzuteilen (§ 1901 Absatz 5 Satz 1 BGB).

25. Ist die Bundesregierung der Auffassung, „andere Hilfen“ nach § 1896 Absatz 2 BGB seien nicht hinreichend geeignet, um die Bestellung einer Betreuung zu vermeiden?

Wenn ja, warum, und welche Konsequenzen zieht das nach sich?

Wenn nein, warum nicht?

Ob andere Hilfen geeignet sind, um die Bestellung eines Betreuers zu vermeiden, ist vom konkreten Einzelfall abhängig. Es wird immer auch Fälle geben, in denen andere Hilfen nicht ausreichend sind, um die Angelegenheiten des Volljährigen ebenso gut wie durch einen Betreuer zu besorgen, § 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB. In diesen Fällen ist daher ein Betreuer zu bestellen. Eine Betreuung ist beispielsweise bei einem Menschen, der zu keiner willensgetragenen Erklärung fähig ist, unerlässlich.

26. Inwiefern kann nach Ansicht der Bundesregierung die Durchsetzung bzw. Stärkung gesetzlich normierter Beratungs- und Unterstützungsansprüche – wie etwa nach den §§ 10 und 11 SGB XII, die gemeinsamen Servicestellen nach Kapitel 3 SGB IX oder die Pflegestützpunkte nach

§ 92c SGB XI – dazu beitragen, die Bestellung einer gesetzlichen Betreuung zu vermeiden?

Die Betreuung ist staatlicher Beistand in der Form von Rechtsfürsorge. Sie ist angesichts ihres – zumindest potentiellen – Eingriffscharakters an den strikten Erforderlichkeitsgrundsatz gebunden. Eine Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch andere Hilfen ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Die im Sozialrecht bestehenden Unterstützungsmechanismen müssen vor einer rechtlichen Betreuung ausgeschöpft werden. Eine Stärkung von anderen Hilfen kann damit dazu beitragen, Betreuungen zu vermeiden, soweit der Betroffene seine Angelegenheiten bei geeigneter Unterstützung auch ohne gesetzlichen Vertreter besorgen kann. Zu anderen Hilfen zählen auch die Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger, die umfassende und trägerübergreifende Beratung und Unterstützung anbieten. Das Gleiche gilt für Pflegestützpunkte nach § 92c SGB XI. Die gesetzlichen Pflichten der Träger der Sozialhilfe und der anderen Stellen zur Beratung und Unterstützung bestehen unabhängig von einer rechtlichen Betreuung.

27. a) Inwiefern kommen nach Ansicht der Bundesregierung die in den §§ 18 bis 29 SGB I genannten Leistungsträger sowie für diese handelnde Personen (z. B. § 39 SGB IV), die Versorgungsämter, die Jugendämter, die Ämter für Ausbildungsförderung und Wohngeld bzw. die Träger dieser Ämter, die Servicestellen der Rehabilitationsträger (§ 22 SGB IX) sowie die Integrationsämter ihrer Beratungspflicht nach § 14 SGB I nach?
- b) Wie gedenkt die Bundesregierung, sollten ihr hierzu keine Angaben vorliegen, die entsprechenden Daten auf Grund des unmittelbaren Zusammenhangs mit § 1896 Absatz 2 BGB zu eruieren?
28. a) Inwiefern kommen nach Ansicht der Bundesregierung die Sozialhilfeträger ihrer gesetzlichen Aufgabe gemäß § 11 Absatz 3 SGB XII nach, zu unterstützen, zu begleiten und bei Bedarf Kontakte zu anderen Behörden, Selbsthilfegruppen oder Wohlfahrtseinrichtungen herzustellen?
- b) Wie gedenkt die Bundesregierung, sollten ihr hierzu keine Angaben vorliegen, die entsprechenden Daten auf Grund des unmittelbaren Zusammenhangs mit § 1896 Absatz 2 BGB zu eruieren?

Die Fragen 27 bis 28 werden gemeinsam beantwortet.

Die Integrationsämter beraten im Rahmen ihrer Möglichkeiten über ihre Leistungen. Allerdings müssen sie aufgrund ihrer Aufgaben Neutralität wahren. Häufig sind sie als Vermittler zwischen Beschäftigtem und Arbeitgeber vorgesehen, zum Beispiel wenn sie in einem Kündigungsschutzverfahren entscheiden müssen, ob sie der Kündigung zustimmen oder nicht.

Die Jugendämter setzen ihre Beratungspflichten, so wie sie im Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) – in Bezug auf die einzelnen Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe konkretisiert werden, als Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung um.

Das Wohngeldgesetz (WoGG) wird durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt. Die Aufsicht über den Vollzug des Wohngeldgesetzes in den Kommunen liegt bei den Ländern. Nach § 14 Satz 1 des SGB I haben die Wohngeldbehörden die Pflicht, die Bürgerinnen und Bürger über ihren Wohngeldanspruch sowie über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Beantragung sowie der Bewilligung von Wohngeld hinzuweisen. Dies erfolgt

sowohl durch persönliche Beratung vor Ort als auch in schriftlicher Form oder im Internet. Zudem muss nach § 24 Absatz 3 Satz 1 WoGG der Wohngeldbewilligungsbescheid Hinweise über Mitteilungspflichten zu den für das Wohngeld maßgeblichen Verhältnissen enthalten. Hierzu sind die Beträge auszuweisen, die zu einer Minderung bzw. zu einem Wegfall des Wohngeldes führen können. Dem Bund sind keine Probleme bekannt, die auf eine mangelhafte bzw. fehlende Beratung der Wohngeldbehörden hinweisen.

Die Qualität der Beratung in den Gemeinsamen Servicestellen (GS) der Rehabilitationsträger ist bisher uneinheitlich und häufig noch nicht zufriedenstellend. Der zwischenzeitlich vorliegende dritte Bericht der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) zur Arbeit der GS gemäß § 24 SGB IX und die Ergebnisse des im Rahmen der eGovernment-Strategie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderten Projekts „Prozessketten-Analyse trägerübergreifendes Persönliches Budget und Gemeinsame Servicestellen“ werden zusammen mit den in der BAR vertretenen Rehabilitationsträgern im Sinne der kontinuierlichen Qualitätsverbesserung beraten werden.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Träger der Sozialhilfe ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen; bei der Beratung und Unterstützung nach dem SGB XII handelt es sich um gesetzliche Aufgaben der Träger der Sozialhilfe.

Der Gesetzgeber hat im Sozialrecht zahlreiche Unterstützungsmechanismen geschaffen, die vor einer rechtlichen Betreuung ausgeschöpft werden müssen, § 1896 Absatz 2 BGB. Damit kann eine Stärkung von anderen Hilfen dazu beitragen, Betreuungen zu vermeiden, soweit der Betroffene seine Angelegenheiten bei geeigneter Unterstützung auch ohne gesetzlichen Vertreter genauso gut besorgen kann. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat verschiedene Empfehlungen gegeben, um unerwünschte Verlagerungen tatsächlicher Hilfen auf die rechtliche Betreuung zum Wohle der Betreuten zu vermeiden. Eine wesentliche Steuerungsaufgabe hat hier die Betreuungsbehörde, die andere Hilfen wie etwa die Erteilung einer Vorsorgevollmacht oder Leistungen der Sozialbehörden einschließlich Beratungsleistungen der Sozialbehörden aufzeigt oder veranlasst. Im Hinblick auf eine etwaige Untersuchung der Funktion der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren wird auf die Antwort zu Frage 40 verwiesen.

29. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Gemeinschaftsprojekt BEOPS (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) in Schwerin, in dem es gelang, über die gezielte Beratung über Sozialleistungen weniger Erstbestellungen und mehr Aufhebungen von Betreuungen zu erreichen, und inwiefern fließen die gesammelten Erkenntnisse dieses Projektes in die Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium ein?

Das Projekt „BEOPS“ (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) ist ein Gemeinschaftsprojekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern mit der Landeshauptstadt Schwerin zur Optimierung der Betreuung. Untersucht wurde die Hypothese, wonach ein erhöhter personeller Einsatz bei den Betreuungsbehörden zu mehr Qualität und dazu führen kann, dass die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der rechtlichen Betreuung Erwachsener zweckmäßiger und wirtschaftlicher eingesetzt werden als bisher. Dazu hat das Land der Betreuungsbehörde Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt, um die im Projektverlauf zu erwartenden Effekte in der Praxis zu erproben.

Das Modellprojekt ist bereits Gegenstand der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz gewesen, die im Jahre 2006

zur Beobachtung und Analyse der tatsächlichen Entwicklungen im Betreuungsrecht eingesetzt wurde. Diese Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat im Juni 2009 der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder ein Bündel von Maßnahmen empfohlen, mit denen auf der Ebene der Rechtsanwendung – also ohne weitere Gesetzesänderungen – die Qualität der Betreuung verbessert und weitere Kostensteigerungen verhindert werden können.

Das Projekt BEOPS wurde dieses Jahr abgeschlossen. Das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern hat den Projektbericht im Juli 2010 den Mitgliedern der interdisziplinären Arbeitsgruppe übermittelt. Ein Vertreter des Landesjustizministeriums Mecklenburg-Vorpommern ist Mitglied der interdisziplinären Arbeitsgruppe; er wird die Ergebnisse des Projekts zudem in einer der nächsten Sitzungen der Arbeitsgruppe präsentieren. Die Ergebnisse des Projekts BEOPS sind in die bisherigen Überlegungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe bereits in einigen Gesichtspunkten eingeflossen. Als Beispiel ist die Stärkung der Stellung von Betreuungsbehörden im Verfahren zu nennen (vergleiche Frage 50). Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe wird die Ergebnisse ihrer Beratungen an die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder berichten.

30. Sieht die Bundesregierung Änderungsbedarf am Feststellungsverfahren der Betreuungsbedürftigkeit insofern, als dass das Sachverständigengutachten nach § 280 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) viel stärker als bisher auch die soziale Problemdiagnose mit einbeziehen muss, und inwiefern könnte nach Ansicht der Bundesregierung ein solches Gutachten in ein noch zu entwickelndes einheitliches, rehabilitationswissenschaftlich abgesichertes Assessmentinstrument gemäß der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) zur Feststellung der Beeinträchtigung und des entsprechenden Assistenzbedarfs eingebunden werden?

Falls ja, warum, und wann werden entsprechende Maßnahmen ergriffen?

Falls nein, warum nicht?

Das Gericht hat im Betreuungsverfahren den entscheidungserheblichen Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und die geeignet erscheinenden Beweise aufzunehmen (§§ 26, 29 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit – FamFG).

Vor der Bestellung eines Betreuers hat das Gericht eine förmliche Beweisaufnahme (§ 30 FamFG) durch Einholung eines Gutachtens über die Notwendigkeit der Betreuung durchzuführen. Die förmliche Beweisaufnahme richtet sich nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung. Der Sachverständige, der von dem Gericht ausgewählt wird, soll Arzt für Psychiatrie oder Arzt mit Erfahrung auf dem Gebiet der Psychiatrie sein (§ 280 Absatz 1 FamFG). Das Gutachten hat sich auf das Krankheitsbild einschließlich der Krankheitsentwicklung, die durchgeführten Untersuchungen und die diesen zugrunde gelegten Forschungserkenntnisse, den körperlichen und psychiatrischen Zustand des Betroffenen, den Umfang des Aufgabenkreises und die voraussichtliche Dauer der Maßnahme zu erstrecken (§ 280 Absatz 3 FamFG). Vor der Erstattung des Gutachtens hat der Sachverständige den Betroffenen persönlich zu untersuchen oder zu befragen (§ 280 Absatz 2 FamFG). Das Gericht muss dem Betroffenen das Gutachten grundsätzlich vor seiner persönlichen Anhörung vollständig mitteilen (Oberlandesgericht München, Beschluss vom 22.09.2005 – 33 Wx 159, 160/05 – FamRZ 2006, 440).

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat sich in mehreren Sitzungen mit der Frage befasst, ob es sinnvoll ist, das Verhältnis zwischen medizinischem Gutachten und dem Bericht der zuständigen Behörde näher zu regeln. Nach der bisher vorherrschenden Praxis seien Gutachten und Bericht der Betreuungsbehörde inhaltlich nicht oder kaum aufeinander bezogen. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat daher überlegt, wie die Instrumente verbessert werden könnten. Bezogen auf das medizinische Gutachten hat sich die interdisziplinäre Arbeitsgruppe in ihren bisherigen Überlegungen dafür ausgesprochen, vorzusehen, dass der Sachverständige einen Bericht der Betreuungsbehörde zu berücksichtigen hat, sofern ein solcher Bericht zum Zeitpunkt der Begutachtung bereits vorliegt.

Soweit in der Frage die Verwendung des Gutachtens zu anderen Zwecken angesprochen wird, ist dazu Folgendes auszuführen:

Das gerichtliche Gutachten wird zur Sachverhaltsaufklärung im Hinblick auf die medizinischen Voraussetzungen einer Betreuung eingeholt. Es dient als Grundlage der gerichtlichen Entscheidung und hat sich auf die Feststellung der hierfür erforderlichen Tatsachen zu beschränken. Zur Erfüllung anderer, außerhalb des gerichtlichen Verfahrens liegender Zwecke ist das Sachverständigen-gutachten nicht bestimmt. Die Einholung von Gutachten zu nicht entscheidungserheblichen Fragen ist mit dem geltenden Verfahrensrecht nicht vereinbar.

Der Verwendung des Sachverständigen-gutachtens für Zwecke außerhalb des gerichtlichen Verfahrens können Geheimhaltungsinteressen der Verfahrensbeteiligten oder Dritter entgegenstehen. Dies zeigt sich an den Vorschriften über die Gewährung von Akteneinsicht an Personen, die an dem Verfahren nicht beteiligt sind. Bei der Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht oder die Erteilung von Abschriften nach § 13 Absatz 2 und 3 FamFG an Dritte hat das Gericht entgegenstehende schutzwürdige Interessen der Verfahrensbeteiligten und Dritter zu berücksichtigen. Dadurch wird dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG) Rechnung getragen.

31. Wie oft liegt vor der Bestellung einer Betreuung eine Beteiligung der örtlichen Betreuungsbehörde (Anhörung gemäß § 279 Absatz 2 FamFG) vor, und inwiefern könnte nach Ansicht der Bundesregierung ein verpflichtender Auftrag an die örtlichen Betreuungsbehörden zur Erstellung eines Sozialberichts dazu beitragen, Betreuungen und Einwilligungsvorbehalte zu vermeiden?

Eine strikte Achtung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Betreuungsrecht setzt voraus, dass andere Hilfen im konkreten Fall erstens zur Verfügung stehen und zweitens den Beteiligten und dem Betreuungsgericht bekannt sind. Die Betreuungsbehörde hat im Betreuungsverfahren die wichtige Steuerungsfunktion, den tatsächlichen Betreuungsbedarf und andere betreuungsvermeidende Hilfen zu ermitteln. Eine sachlich und personell gut ausgestattete und frühzeitig in das Verfahren eingebundene Betreuungsbehörde kann daher in geeigneten Fällen wesentlich dazu beitragen, dass eine Betreuung wegen bestehender anderer Hilfen vermieden werden kann.

Im Rahmen der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes mit dem Titel „Rechtliche Betreuung in Deutschland“ (2009) des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) wurde auch das Aufgabenspektrum von Betreuungsbehörden untersucht (S. 193 ff. der vorgenannten Studie). Die schriftlich befragten Gerichte gaben an, dass die Betreuungsbehörden sowohl im Jahr 2004 als auch im Jahr 2006 in knapp 80 Pro-

zent der Fälle bei der Bestellung eines Betreuers beteiligt waren. Bei der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts waren die Behörden in beiden Jahren bei 58 Prozent der Fälle beteiligt. Wenn es um die Erweiterung des Aufgabekreises, die Aufhebung der Betreuung oder die Verlängerung der Betreuung ging, waren die Behörden in circa 50 Prozent der jeweiligen Fälle beteiligt. Bei der Anordnung von Unterbringung waren die Behörden bei circa 40 Prozent der Fälle beteiligt.

Entsprechend dem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht bestehen noch erhebliche regionale Unterschiede in der personellen und sachlichen Ausstattung sowie hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung von Betreuungsbehörden. Die von den Betreuungsbehörden gelieferten Berichte sind danach von unterschiedlicher Qualität und werden zum Teil von anderen Diensten erstellt und von der Betreuungsbehörde durchgereicht; die Gerichte machen von dieser Hilfe zur Sachverhaltsaufklärung durch die Betreuungsbehörde in unterschiedlichem Maße Gebrauch, manche Gerichte schalten die Betreuungsbehörde nicht ein.

Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren wiederholt die Frage aufgeworfen worden, wie die Funktion der Betreuungsbehörde gestärkt werden könnte. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht ist angesichts der unterschiedlichen Ausstattung der Behörden zu dem Ergebnis gekommen, dass Maßnahmen zur Stärkung der Betreuungsbehörde dringend geboten sind. Denn gut ausgestattete Betreuungsbehörden sind immer noch nicht überall eingerichtet.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe befasst sich im Rahmen der Strukturdiskussion mit der Frage, ob Aufgaben der Betreuungsgerichte auf Betreuungsbehörden übertragen werden sollten (vergleiche Frage 12). Sie hat sich in den bisherigen Beratungen für eine Beibehaltung des bestehenden Systems der rechtlichen Betreuung ausgesprochen. Im Rahmen der Strukturdiskussion sieht die Arbeitsgruppe eine Möglichkeit zur Verbesserung des Betreuungsrechts in der Optimierung des bestehenden Verfahrensrechts, insbesondere in einer obligatorischen Anhörung der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren und in der Erstellung eines qualifizierten Berichts durch diese.

32. Kann sich die Bundesregierung, sollte sie in Hinblick auf Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes verfassungsrechtliche Bedenken haben, den örtlichen Behörden neue Aufgaben zu übertragen, alternativ vorstellen, dass die Länder bei ihren Justizverwaltungen soziale Dienste einrichten, die die soziale Problemdiagnose durchführen und die Verfügbarkeit anderer Hilfen prüfen?

Wenn ja, warum, und welche Maßnahmen plant die Bundesregierung konkret?

Wenn nein, warum nicht?

Im Rahmen der Strukturdiskussion hat sich die interdisziplinäre Arbeitsgruppe dagegen ausgesprochen, eine Schnittstelle justiznah anzusiedeln. Einen möglichen Weg zur Verbesserung sieht die Arbeitsgruppe darin, die Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren obligatorisch anzuhören. Die Betreuungsbehörde soll dabei einen qualifizierten Bericht erstatten, zu dem ein Kriterienkatalog entwickelt wurde. Da der Bericht der zuständigen Behörde im Betreuungsverfahren einer Sachaufklärung des Gerichts dient, hält die interdisziplinäre Arbeitsgruppe nach dem bisherigen Beratungsstand eine Regelung im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für sinnvoll. Die Arbeitsgruppe wird in den weiteren Beratungen noch die Frage

diskutieren, ob eine ergänzende Regelung im Betreuungsbehördengesetz vorgeschlagen werden sollte.

Da es bereits derzeit Aufgabe der Betreuungsbehörde ist, die Betreuungsgerichte im Verfahren zu unterstützen und geeignete Personen als Betreuer vorzuschlagen (§ 8 BtBG), werden durch die genannten Vorschläge keine neuen Aufgaben auf die Betreuungsbehörde übertragen.

33. Wie bewertet die Bundesregierung die Arbeit der bislang existierenden örtlichen Arbeitsgemeinschaften zwischen Betreuungsgerichten, -behörden, -vereinen und ehrenamtlichen bzw. Berufsbetreuerinnen und -betreuern hinsichtlich ihrer Möglichkeit, Alternativen zu einer Betreuung zu entwickeln, und wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung die Bildung solcher Arbeitsgemeinschaften vorangetrieben werden?

Gut eingespielte Arbeitsgemeinschaften bewirken eine erfolgreiche Vernetzung der am Betreuungsrecht beteiligten Akteure. Dies hat einerseits einen wichtigen Unterstützungseffekt für die Betreuer, die durch den Gruppenkontakt mehr Sicherheit für ihre Arbeit gewinnen. Zum anderen führt die Vernetzung der Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten und die Vernetzung der rechtlichen und sozialpädagogischen Kenntnisse zu besseren Ergebnissen bei der Betreuungsvermeidung durch die Mobilisierung anderer Hilfen.

Die Frage, in welcher Form diese sinnvolle Netzwerkarbeit gestärkt werden kann, war Gegenstand der Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht. In ihrem Bericht (Mai 2009) kam die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis, dass Arbeitsgemeinschaften, die allein auf gesetzlicher Pflicht beruhen und nicht vom Engagement der Mitglieder getragen werden, nicht effektiv arbeiten werden. Daher ist es wichtig, im Bereich der Gerichte, der Betreuungsbehörden und der Betreuungsvereine Anreize zur freiwilligen Bildung von betreuungsrechtlichen Arbeitsgemeinschaften zu schaffen. Die Teilnahme an solchen Arbeitsgemeinschaften verdient Förderung und Ansehen im Amt. Die Arbeitsgruppe hat daher empfohlen, die Einrichtung örtlicher Arbeitsgemeinschaften in den Ländern zu ermitteln, um bestehende Defizite in diesem Bereich aufzuspüren. Wo solche noch fehlen, soll nach geeigneten Anstoß-Maßnahmen zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften gesucht werden. Ein gutes Vorbild liefern die „Regionalen Fachkreise Betreuungsrecht“ in Hessen, die zu einer erfolgreichen Stärkung der betreuungsrechtlichen Netzwerke geführt haben. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe wird in einer der nächsten Sitzungen erörtern, welche konkrete Umsetzung die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht in den Ländern erfahren haben.

34. Inwiefern sieht die Bundesregierung ein strukturelles Problem bei der Gewinnung, Fortbildung und Beratung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer durch die Betreuungsvereine und -behörden dadurch, dass die Kommunen aus zusätzlichen Investitionen in die sogenannten Querschnittsaufgaben keinen eigenen Nutzen ziehen können, sind es doch die Landesjustizhaushalte, die die Kosten einer beruflichen Betreuung tragen, und wie sollte nach Ansicht der Bundesregierung ein verlässliches Finanzierungskonzept für Betreuungsvereine und -behörden strukturiert sein?

Da die Betreuungsbehörde die maßgebliche Aufgabe der Beratung und Unterstützung, Sachverhaltsermittlung und Netzwerkarbeit verrichtet, müssen Maßnahmen gezielt bei der personellen und sächlichen Ausstattung der Betreuungsbehörde ansetzen. Daneben sind die Betreuungsvereine für die Gewinnung und

Anleitung von ehrenamtlichen Betreuern und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar und sollten daher weiterhin finanziell aus Landesmitteln angemessen gefördert werden.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat sich in ihrem Bericht dafür ausgesprochen, die Förderung der Betreuungsvereine von der erfolgreichen Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben (beispielsweise Ausbildung und Gewinnung von neuen ehrenamtlichen Betreuern, Beratung und Unterstützung der aktiven ehrenamtlichen Betreuer, Bürgerberatung zur Vorsorgevollmacht, Mitarbeit an Modellprojekten zur Vernetzung) abhängig zu machen. Zudem sollten die Landesjustizverwaltungen bei den kommunalen Gebietskörperschaften wie auch bei den Landessozialverwaltungen für eine gute personelle und sächliche Ausstattung der Betreuungsbehörden werben. Insoweit sollten ressortübergreifende einheitliche Maßstäbe für die Anforderungen an die personelle Ausstattung entwickelt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Ressortverantwortung und Trägerschaften für Gerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine ist eine gute Zusammenarbeit zur Kompensation bestehender Strukturdefizite wichtig. Dabei sollten die Träger der Betreuungsbehörden, die Sozialministerien der Länder und die Justizressorts ihre begonnene Zusammenarbeit intensivieren und weiter strukturell vernetzen. Bestehende Modellprojekte der Länder sollten fortgesetzt und ausgebaut werden.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung weist ebenfalls darauf hin, dass die Zuständigkeiten für die Ausstattung der beteiligten Behörden und die Organisation der Arbeitsabläufe auf unterschiedliche Träger und Ressorts verteilt ist. Somit führt eine Betreuungsvermeidung auf kommunaler Ebene nicht unmittelbar zu einem Einspareffekt an derselben Stelle. Die Arbeitsgruppe regt in ihrem Bericht daher an, die bestehenden Strukturen im Betreuungsrecht einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Diese Prüfung ist auch Gegenstand der Arbeit der interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht. Zu dem Stand der Beratungen wird auf die Antworten zu den Fragen 22, 29, 30, 31, 32 und 50 verwiesen. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe wird in einer der nächsten Sitzungen auch erörtern, welche konkrete Umsetzung die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht in den Ländern erfahren haben.

35. Trägt nach Ansicht der Bundesregierung das heutige Vergütungssystem auf Grund des Prinzips der Mischkalkulation dazu bei, dass viele Berufsbetreuerinnen und -betreuer trotz eines finanziellen Anreizes und entgegen der eigentlichen Intention des Gesetzgebers zu wenige Betreuungen an Ehrenamtliche abgeben?

Wenn ja, warum, und welche Konsequenzen wird die Bundesregierung daraus ziehen?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ein Berufsbetreuer feststellt, dass die Betreuung auch von ehrenamtlichen Betreuern geführt werden kann, hat er dies dem Gericht mitzuteilen (§ 1897 Absatz 6 Satz 2 BGB). Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat im Jahr 2008 einige Praktiker befragt, um Aufschluss über das Zusammenwirken verschiedener Faktoren des Betreuungssystems zu erhalten. Die Befragten gingen davon aus, dass die Pauschalierung die Bereitschaft der Berufsbetreuer, leichtere Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer abzugeben, senkt. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist der hierdurch gegebene Konzentrationseffekt jedoch im Verhältnis zu den anderen Ursachen für die Entwicklung hin zu mehr Berufsbetreuung nur von untergeordneter Bedeutung.

Die Arbeitsgruppe hat in ihrem Bericht unter anderem die folgenden Ursachen für die Zunahme von Berufsbetreuungen benannt:

- Die steigende Zahl sehr alter Menschen und die Zunahme der Vereinzelung gerade im hohen Alter führen zu einem überproportional hohen Betreuungsbedarf, der nicht mehr vollständig aus der Familie gedeckt werden kann. Hier kommt nur der Einsatz eines familienfremden ehrenamtlichen oder eines berufsmäßigen Betreuers in Betracht.
- Ein verstärkter Einsatz von Vorsorgebevollmächtigten wird beobachtet. Da die Vorsorgebevollmächtigten in der Regel aus dem familiären oder sonstigen nahen Umfeld des Betroffenen stammen, tragen sie zu einer Reduzierung der ehrenamtlichen Betreuungen bei.
- Die Regelungsdichte allgemein und insbesondere die Komplexität der Regelungen im Bereich der Sozialleistungen führen für die betroffenen Menschen zur Überforderung bei der Regelung ihrer alltäglichen Angelegenheiten. Der gleichzeitige Abbau von Beratung und Unterstützung durch die Sozial- und sonstigen Verwaltungsbehörden wird in vielen Fällen durch die Bestellung eines Berufsbetreuers kompensiert, auf den der Antragsaufwand verlagert wird.
- Ein effizienter Umgang mit den betreuungsrechtlichen Ressourcen scheitert zum Teil daran, dass die Kooperation von Betreuungsbehörde und Gericht nicht oder nur in geringem Umfang stattfindet.

36. Inwiefern sieht die Bundesregierung in der Forderung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, das Ehrenamt in der rechtlichen Betreuung gegenüber anderen ehrenamtlich Tätigen finanziell gleichzustellen und ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Übungsleiterfreibetrags von derzeit 2 100 Euro nach § 3 Nummer 26 des Einkommensteuergesetzes (EStG) aufzunehmen, eine Möglichkeit zur Stärkung des Ehrenamtes in der rechtlichen Betreuung, und inwiefern werden solche Forderungen in der Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium diskutiert?

Durch das Jahressteuergesetz 2010 (BGBl. I S. 1768) wurde der neue § 3 Nummer 26b in das Einkommensteuergesetz (EStG) aufgenommen, wonach Einnahmen ehrenamtlicher Vormünder im Sinne des § 1773 ff. BGB, ehrenamtlicher rechtlicher Betreuer im Sinne des § 1896 ff. BGB oder ehrenamtlicher Pfleger im Sinne des § 1909 ff. BGB, die eine Aufwandsentschädigung nach § 1835a BGB erhalten, steuerfrei zu belassen sind, soweit diese Einnahmen zusammen mit den steuerfreien Einnahmen im Sinne des § 3 Nummer 26 EStG aus ehrenamtlicher Tätigkeit als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbarer nebenberuflicher Betätigung beziehungsweise als ehrenamtlicher Künstler oder Pflegekraft den Übungsleiterfreibetrag nach § 3 Nummer 26 EStG in Höhe von 2 100 Euro nicht überschreiten. Nach dieser Regelung bleiben Einnahmen nach § 1835a BGB künftig bis zur Höhe von 2 100 Euro – statt des bisherigen für diese Einnahmen geltenden Freibetrags von bis zu 500 Euro nach § 3 Nummer 26a EStG – steuerfrei. Das Gesetz wurde am 13. Dezember 2010 verkündet. Die genannte Regelung ist erstmals ab dem Veranlagungszeitraum 2011 anzuwenden.

Mit dieser Änderung hat der Gesetzgeber ein klares Signal gesetzt, das ehrenamtliche Engagement zu unterstützen. Die Änderung greift zugleich eine entsprechende Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht auf, mit der die ehrenamtliche Betreuung gestärkt werden soll. Ehrenamtliche Vormundschaften und ehrenamtliche rechtliche Betreuungen, die Rechtsfürsorge für alte, kranke und behinderte

Menschen bedeutet, werden somit im Vergleich zu anderen in § 3 Nummer 26 EStG genannten ehrenamtlichen Tätigkeiten nicht mehr schlechter gestellt. Im Sinne der nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung vom 6. Oktober 2010 werden damit die Rahmenbedingungen, die zu einer fortgesetzten Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements sinnvoll und erforderlich sind, wirkungsorientiert weiterentwickelt. Die Erstreckung der Übungsleiterpauschale auf ehrenamtliche Betreuer kann damit dazu beitragen, den Anstieg der rechtlichen Betreuungen durch Berufsbetreuer zu begrenzen, wenn nunmehr aufgrund der Steuererleichterung mehr Menschen bereit sind, das Amt auch für mehr als eine Betreuung zu übernehmen.

37. Auf welche Art und Weise kann nach Ansicht der Bundesregierung das Potenzial ehrenamtlicher Betreuung besser ausgeschöpft werden, und welche konkreten Maßnahmen wird die Bundesregierung zur Förderung dieser Potenziale ergreifen?

Um die Effizienz der betreuungsrechtlichen Ressourcen zu sichern, ist es notwendig, die ehrenamtliche Betreuung durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen sowohl im Bereich der Familienbetreuer als auch im Bereich der Fremdbetreuer zu stärken. Hier ist es wichtig, das bürgerschaftliche Engagement zu beleben und alle möglichen Hilfen für die Amtsinhaber bereitzustellen.

Die Bundesregierung hat bereits zahlreiche Maßnahmen zur Förderung des Ehrenamts und insbesondere zur Verbesserung der Rahmenbedingung für ehrenamtliche Betreuer ergriffen. Zu nennen ist insbesondere das zum 1. September 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Zugewinnausgleichs- und Vormundschaftsrechts, das den Verwaltungsaufwand der Betreuer bei der Besorgung von Geldgeschäften reduziert hat. Mit dem am 13. Dezember 2010 verkündeten Jahressteuergesetz 2010 (BGBl. I S. 1768) wird eine langjährige Forderung zur Stärkung des Betreuungsrechts und Entlastung der ehrenamtlichen Betreuer umgesetzt. Die Steuerbefreiung für die pauschalen Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Betreuer wird auf 2 100 Euro angehoben und damit der so genannten „Übungsleiterpauschale“ angepasst. Zudem tragen zahlreiche Veranstaltungen und Aktionen, wie beispielsweise der vom Bundesministerium der Justiz im Jahr 2009 durchgeführte „Tag der Betreuung“ dazu bei, das öffentliche Ansehen der ehrenamtlichen Betreuer zu stärken und ihre Arbeit angemessen zu würdigen. Es ist beabsichtigt, auch im Jahr 2011 einen Tag zur Würdigung ehrenamtlichen Engagements vorzusehen. Ferner wurden auf Landesebene entsprechende Fördermaßnahmen ergriffen, beispielsweise die Einbeziehung der ehrenamtlichen Betreuer in eine Sammelhaftpflicht- oder Unfallversicherung.

Um das Potential ehrenamtlicher Betreuer in Zukunft noch besser auszuschöpfen, ist es wichtig, diesen Weg konsequent weiter zu gehen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung hat wichtige Handlungsempfehlungen hierzu aufgezeigt. Vorgeschlagen wurden insbesondere eine nachhaltige Öffentlichkeitsarbeit sowie eine Verbesserung bestehender Beratungs- und Unterstützungsangebote und die gezielte Förderung der Anwerbung neuer Ehrenamtlicher. Hierbei kommt vor allem den kommunalen Betreuungsbehörden sowie den Betreuungsvereinen eine wichtige Funktion zu. Da der Anteil der ehrenamtlichen Betreuer ohne vorherige persönliche Beziehung zum Betreuten bisher gering ist, ist vor allem in diesem Bereich noch Potential für die Anwerbung weiterer ehrenamtlicher Betreuer zu erkennen. Für die Gewinnung von ehrenamtlichen „Fremdbetreuern“ kommt den Betreuungsvereinen eine besondere Bedeutung zu. Für familienfremde Betreuer ist der Rückhalt im Verein eine wesentliche Grundlage für die Entfaltung ihres bürgerschaftlichen Engagements. Da die Betreuungsvereine für die Gewinnung und

Anleitung von ehrenamtlichen Betreuer und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar sind, ist es wichtig, dass sich die Landesjustizverwaltungen bei den mit der Förderung befassten Sozialressorts sowie den Vereinsträgern dringend für eine Verbesserung der finanziellen Förderung der Betreuungsvereine aus Landes- und sonstigen Mitteln einsetzen. Weiterhin ist es wichtig, das ehrenamtliche Engagement durch eine breite Anerkennung in der Öffentlichkeit zu stärken, wobei die Anerkennung dem einzelnen ehrenamtlichen Betreuer, aber ebenso auch den Betreuungsvereinen entgegengebracht werden muss. Verschiedene Modellprojekte auf Länderebene liefern darüber hinaus wertvolle Anhaltspunkte für eine bessere Ausschöpfung des Potentials ehrenamtlicher Betreuungen.

Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Engagementstrategie darauf hinwirken, dass durch Information von Netzwerken geeignete ehrenamtliche Fremdbetreuer geworben werden. Es wäre eine erhebliche Erleichterung, wenn Netzwerke zur Verfügung stünden, die dem Arbeits- und Lebensumfeld des zu Betreuenden nahe stehen und in denen Personen sensibilisiert und bereit sind, sich für die Aufgabe eines ehrenamtlichen Betreuers zur Verfügung zu stellen. Zu denken wäre hier zum Beispiel an Zusammenschlüsse ehemaliger Angehöriger derselben Berufsgruppe oder desselben Arbeitgebers, bürgerschaftliche Organisationen, Verbände, Vereine et cetera. Durch entsprechende Information und Sensibilisierung könnte so ein „Pool“ von potentiellen geeigneten ehrenamtlichen Betreuern gewonnen werden, die dem zu Betreuenden insoweit nahe stehen und auf die im Betreuungsfall schnell und unkompliziert zurückgegriffen werden kann.

38. Sind nach Ansicht der Bundesregierung Vorsorgevollmachten eine Alternative für ehrenamtliche oder für gesetzliche Betreuungen?  
Falls ja, warum, und welche Konsequenzen zieht sie daraus?  
Falls nein, warum nicht?

Die Bestellung eines Betreuers ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber die vorrangige Möglichkeit berücksichtigt, dass jemand für den Fall der eigenen krankheitsbedingten Verhinderung eine andere Person mit der Wahrnehmung seiner Geschäfte bevollmächtigt und klargestellt, dass dies die Bestellung eines Betreuers überflüssig machen kann. Da die Vorsorgevollmacht dem Bevollmächtigten umfangreiche Befugnisse einräumt, ist sie nur dann ratsam, wenn man im Verwandten- oder Bekanntenkreis einen oder mehrere Menschen hat, denen man vertraut, und die zur Übernahme der Aufgabe bereit und geeignet sind. In solchen Fällen ermöglicht eine Vorsorgevollmacht ein hohes Maß an Selbstbestimmung. Dies gilt zum einen, weil der selbst bestimmte Bevollmächtigte am ehesten die Wünsche des Betroffenen kennt und die Bevollmächtigung zudem mit zusätzlichen Anweisungen zur Regelung der Angelegenheiten verbunden werden kann. Zum anderen vermeidet der Betroffene ein gerichtliches Verfahren.

Eine Vorsorgevollmacht kann in den geschilderten Fällen ein wertvolles Instrument zur Wahrung der Selbstbestimmung und zur Betreuungsvermeidung sein. Ziel ist es daher, die Vorsorgevollmacht als privatautonome Regelung weiter zu fördern. Mit dem Ersten Betreuungsrechtsänderungsgesetz wurde klargestellt, dass sich eine Vollmacht auch auf Maßnahmen der Personensorge im engeren Sinne erstrecken kann. Ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung der Vorsorgevollmacht war das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz. Die Zahl der Vorsorgevollmachten in Deutschland steigt kontinuierlich. Es sind bereits mehr

als 1,1 Millionen (notarielle) Vollmachten im Vorsorgeregister bei der Bundesnotarkammer registriert; die Zahl der Nichtregistrierten dürfte weitaus größer sein. Die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes durch das Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) hat ergeben, dass Bewohner von Altenpflegeheimen inzwischen zu etwa 30 Prozent von Vorsorgebevollmächtigten vertreten werden (Köller/Engels, *Rechtliche Betreuung in Deutschland*, 2009, S. 222, Abbildung 13-4). Weiterhin werden Patientenverfügungen oft mit Vorsorgevollmachten kombiniert. Nach einer Schätzung der Deutschen Hospiz Stiftung aus dem Jahre 2005 haben bereits 8,6 Millionen Menschen eine Patientenverfügung verfasst. In vielen Fällen wird die Patientenverfügung mit einer Vorsorgevollmacht verknüpft sein. Mit der wachsenden Zahl der Bevollmächtigten wird auch die Beratung und Begleitung durch Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden immer wichtiger werden. Diesen Umstand hat auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht betont und empfohlen, dass Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden ihre Kapazität für die Aufklärung über Vorsorgevollmachten und die Beratung bei Erteilung einer Vorsorgevollmachten beibehalten und weiter ausbauen, wo dies erforderlich ist. Für die Stärkung der als Vertreter tätigen Vorsorgebevollmächtigten ist es dringend erforderlich, dass sie wie ehrenamtliche Betreuer Unterstützung durch geeignete Anlaufstellen bei Behörden, Vereinen und möglicherweise auch bei Gericht finden. Zudem sollte die Verbreitung der Vorsorgevollmacht durch besondere Aufklärungskampagnen bei Heimen, Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten weiter gefördert werden.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe wird in einer der nächsten Sitzungen erörtern, welche konkrete Umsetzung die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht in den Ländern erfahren haben.

39. Wie sollte nach Ansicht der Bundesregierung auf die steigenden Anforderungen an Berufsbetreuerinnen und -betreuer reagiert werden, und wie verhält sich die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die gesetzlichen Zugangskriterien über die in § 1897 BGB genannten Kriterien hinaus zu konkretisieren, etwa bei der Berufszulassungsvoraussetzung des abgeschlossenen Studiums, um auch künftig eine zuverlässige und verantwortliche berufliche rechtliche Betreuung bzw. Assistenz sicherzustellen?

Entgegen der Auffassung der Fragesteller sind die Anforderungen, die ein konkreter Einzelfall an einen Berufsbetreuer stellt, nicht einheitlich. Er muss in erster Linie mit dem Betreuten kommunizieren können, um dessen Wünsche zu ermitteln. Eine gesetzliche Regelung zur Einführung von Mindestqualifikationen ist daher weder erforderlich noch sinnvoll. Das in § 1897 Absatz 1 BGB normierte Kriterium der Eignung reicht als gesetzliche Regelung aus. Die Eignung eines Betreuers hat sich nach den im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Qualifikationen zu richten, die nur jeweils konkret vom Richter bewertet werden können. Damit wird ermöglicht, dass der Betreute den für ihn geeigneten Betreuer erhält. Dabei finden formale Qualifikationen ebenso Berücksichtigung wie andere Eigenschaften, beispielsweise das persönliche Engagement oder besondere Fähigkeiten im Umgang mit Menschen.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ hat sich 2003 mit der genannten Fragestellung befasst. Ihre Überlegungen hat sie im Juni 2003 in einem Abschlussbericht zusammengefasst, welcher der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder vorgelegt wurde. Die dort genannten Argumente gegen die Einführung gesetzlicher Mindestqualifikationen sind nach wie vor aktuell und überzeugend: Die Einführung einer gesetzlichen Mindestqualifikation von Berufsbetreuern wäre mit der Grundkonzeption des

Betreuungsrechts, wonach die Berufsbetreuung gegenüber der ehrenamtlichen Betreuung subsidiär ist (§ 1897 Absatz 6 BGB), nicht vereinbar. Danach sind Betreuungen grundsätzlich von einem ehrenamtlichen Betreuer unentgeltlich zu führen. Trotz Zunahme des Anteils der beruflichen Betreuung wird daher die Mehrzahl der Betreuungen in der Rechtswirklichkeit von ehrenamtlichen Betreuern geführt. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass eine ehrenamtlich tätige Person ohne formelle Qualifikation grundsätzlich in der Lage ist, eine Betreuung zu führen, d. h. die Angelegenheiten eines anderen zu besorgen. Demgegenüber bestünde im Falle der Einführung gesetzlicher Zugangskriterien die Gefahr, dass die nach dem Gesetz vorrangige ehrenamtliche Betreuung als „zweitklassig“ angesehen würde. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass es eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Betreuungen gibt, die nicht mit so hohen Anforderungen verbunden sind, dass sie eine womöglich akademische Berufsausbildung erfordern würden, die aber dennoch von Berufsbetreuern geführt werden, weil ein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer nicht verfügbar ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es anstelle einer gesetzlichen Regelung vorzugswürdig, die Diskussion über Qualitätsanforderungen auf der Ebene der Berufsverbände weiter zu führen. Beispielsweise bieten Berufsverbände spezielle Qualifizierungsmaßnahmen an und können damit weitaus flexibler auf die Anforderungen der betreuungsrechtlichen Praxis reagieren, als dies der Gesetzgeber durch die Einführung abstrakter Zugangskriterien könnte. Auch ist davon auszugehen, dass sich im Falle einer tatsächlich verbesserten Eignung besonders qualifizierter Berufsbetreuer diese in der Praxis durchsetzen werden, indem sie entsprechend häufiger von der Betreuungsbehörde vorgeschlagen beziehungsweise vom Betreuungsgericht bestellt werden.

40. Wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung die Qualität der Betreuung verbessert werden, und inwiefern wird die Bundesregierung die Erkenntnis des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) aus dem Jahr 2009 aufgreifen, wonach die Qualität der Betreuung nur dann umfassend untersucht werden kann, wenn eine gesonderte, qualitativ ausgerichtete Untersuchung erfolgt, in der a) ein Konzept von „Betreuungsqualität“ entwickelt wird, aus dem b) Indikatoren zur Bemessung von Qualität systematisch abgeleitet werden, die dann c) in Fallstudien empirisch überprüft und validiert werden?

Das Bundesministerium der Justiz hatte die rechtstatsächliche Untersuchung mit dem Titel „Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung“ (2003) sowie die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes mit dem Titel „Rechtliche Betreuung in Deutschland“ (2009) des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) in Auftrag geben. Zudem ist auf die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hinzuweisen, die im Mai 2009 ihre Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder am 24. und 25. Juni 2009 zur Kenntnisnahme vorgelegt hat. Die Arbeiten dieser Arbeitsgruppe verwerteten die Ergebnisse der vorgenannten ISG Evaluation aus dem Jahr 2009 und mehrere Praktikerbefragungen zu aus deren Sicht bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten. Zur Qualitätssicherung im Betreuungsverfahren empfiehlt die Arbeitsgruppe unter anderem eine bessere Einbeziehung der Erkenntnisse der Betreuungsbehörden und eine bessere Vernetzung aller Akteure. Der Stand der Umsetzung dieser Empfehlungen ist auch Gegenstand der derzeit tagenden interdisziplinären Arbeitsgruppe (vergleiche die Fragen 4, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32 und 50).

Im Hinblick auf eine etwaige rechtstatsächliche Untersuchung zur Funktion der Betreuungsbehörde wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

41. Wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung ein Vergütungsbemessungssystem ausgestaltet werden, das eine stärkere Spezialisierung beruflicher Betreuerinnen und Betreuer auf bestimmte Beeinträchtigungsarten ermöglicht, und inwiefern werden solche Überlegungen auch in der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bundesjustizministerium diskutiert?

Die berufliche Qualifikation eines Betreuers findet im Rahmen des geltenden Vormünder- und Betreuervergütungsgesetzes (VBVG) Berücksichtigung. Gemäß § 4 VBVG erhöht sich der zu errechnende Stundensatz, sofern der Betreuer über besondere Kenntnisse verfügt, die für die Betreuung nutzbar sind. Überlegungen, dieses Vergütungssystem im Bezug auf den Grad der beruflichen Spezialisierung weiter auszudifferenzieren, bestehen nicht. Zum einen würde dies dem Ziel der Pauschalierung zuwiderlaufen, die Abrechnung zu erleichtern. Zum anderen wird ein Anreiz zur Spezialisierung bereits durch das gesetzliche Auswahlkriterium der Eignung gesetzt. Ein Betreuer, der aufgrund seiner Spezialisierung auf bestimmte Beeinträchtigungsarten besser zur Übernahme einer Betreuung geeignet ist, wird in der Regel häufiger von der Betreuungsbehörde vorgeschlagen und vom Betreuungsgericht bestellt werden. Auf die Antwort zu Frage 39 wird insoweit verwiesen.

42. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass trotz der im Vergütungsbemessungssystem vorgesehenen Abstufung (nach Vorliegen der Mittellosigkeit, Wohnsituation, des Zeitpunkts der Bestellung und der Qualifikation der Betreuer) der tatsächliche Zeitaufwand für eine Betreuung erheblich über dem pauschalierten Zeitbudget liegen kann und insoweit kaum über die Mischkalkulation auszugleichen ist, und inwiefern gedenkt die Bundesregierung eine umfassendere Forschung mit dem Ziel zu veranlassen, fundierte Kriterien zur Bildung einer ausdifferenzierten Typologie von Fallschwierigkeiten zu erarbeiten?

Es ist Kennzeichen jeder Pauschalierung, dass die Vergütung im Einzelfall nicht den tatsächlich erbrachten Zeitaufwand widerspiegelt. Im Interesse einer Verfahrensvereinfachung und Entbürokratisierung wurde dies vom Gesetzgeber in Kauf genommen. Aus Sicht des beruflichen Betreuers kann sich die Pauschalierung im Einzelfall als nachteilig erweisen, soweit der tatsächliche Aufwand zuweilen den pauschalierten Stundenansatz überschreitet. Umgekehrt wird der berufliche Betreuer auch Fälle haben, in denen der tatsächliche Aufwand im Einzelfall niedriger ist als der pauschalierte Stundenansatz. In diesen Fällen erhält der Betreuer für seinen tatsächlichen Aufwand eine vergleichsweise hohe Vergütung, für die der Betreute, sofern er nicht mittellos ist, aufkommen muss.

Das jetzige Vergütungssystem ist darauf angelegt, diese Unterschiede im Einzelfall in der Gesamtschau auszugleichen und eine insgesamt angemessene Vergütung zu sichern. Zu diesem Zweck wurde im Vorfeld der gesetzlichen Neuregelung eine breit angelegte Untersuchung zum Zeitaufwand und zur Häufigkeitsverteilung der Stundenspannen durchgeführt. Daraus wurden Mittelwerte errechnet, die im Ergebnis – nach weiteren Überprüfungen – zur Grundlage der gesetzlichen Pauschalierung gemacht wurden. Dabei wurde insbesondere die Auskömmlichkeit als wesentliches Kriterium beachtet (vergleiche Bundestagsdrucksache 15/2494, S. 32 ff.). Dass das Ziel der Angemessenheit und Auskömmlichkeit der Vergütung erreicht wurde, belegt auch die vom Bundesverband der Berufsbetreuer/innen 2007 durchgeführte Mitgliederbefragung. Demnach hat sich bei den Mitgliedern des Verbands eine durchschnittli-

che Gewinnsteigerung von 5,6 Prozent für das Jahr 2006 im Verhältnis zu 2004 ergeben. Aus dem 2009 veröffentlichten Endbericht der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes mit dem Titel „Rechtliche Betreuung in Deutschland“ des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. geht zudem hervor, dass die Kosten pro von der Staatskasse zu vergütender Betreuung 2006 im Verhältnis 2004 bundesweit um durchschnittlich 8,6 Prozent gestiegen sind. Die von den Fragestellern zugrunde gelegte Prämisse, wonach eine im Einzelfall geringere Pauschalvergütung über die Mischkalkulation nicht ausgeglichen wird, kann demnach nicht geteilt werden.

43. Wann, und auf welche Art und Weise wird die Bundesregierung sicherstellen, dass Mehrwertsteuererhöhungen nicht mehr zu Lasten der Realvergütung von Berufsbetreuerinnen und -betreuern gehen?

Die Einführung einer Pauschalvergütung diene insbesondere der vereinfachten Abrechnung der Betreuervergütung. Zu diesem Zweck wurde auch die gesetzliche Umsatzsteuer in die Pauschale einbezogen. Eine Verwaltungsvereinfachung kann nur erreicht werden, wenn nicht jede (steuer-)gesetzliche Änderung zugleich die Abrechnungsgrundlage verändert. Aus diesem Grund erscheint eine Entkoppelung von Stundensatz und Umsatzsteuer nicht sinnvoll.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Neuregelung der Vergütung – auch unter Berücksichtigung der zum 1. Januar 2007 erhöhten Umsatzsteuer – zu einem realen Einkommenszuwachs bei den Berufsbetreuern geführt hat. Insofern wird auf die Antwort zu Frage 42 verwiesen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der seit Juni 2010 geänderten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs die Betreuer Tätigkeit steuerrechtlich eine sonstige selbständige Tätigkeit im Sinne von § 18 Absatz 1 Nummer 3 EStG darstellt und damit nicht mehr gewerbesteuerpflichtig ist (Bundesfinanzhof, Urteil vom 15. Juni 2010 – VIII R 10/09; Bundesfinanzhof, Urteil vom 15. Juni 2010 – VIII R 14/09). Insofern entfällt auch die Pflicht zur Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer.

44. Wie könnte nach Ansicht der Bundesregierung eine dynamische Anpassung des Vergütungssystems für Berufsbetreuerinnen und -betreuer ausgestaltet werden, so dass die Realvergütung zumindest konstant bleibt?

Eine Anpassung der Betreuervergütung ist derzeit nicht angezeigt. Es wird auf die Antwort zu Frage 43 verwiesen. Eine Dynamisierung des Vergütungssystems wäre im Übrigen systemfremd und würde dem Vereinfachungszweck der Pauschalvergütung zuwider laufen. Auch in anderen Bereichen, in denen eine gesetzliche Vergütung vorgesehen ist, etwa bei der Rechtsanwaltsvergütung, ist die Vergütungshöhe nicht dynamisiert.

45. Anhand welcher Kriterien bewertet die Bundesregierung die Fragestellung der Auskömmlichkeit der Vergütung bei Berufsbetreuerinnen und -betreuern?
46. Hält die Bundesregierung auf der Grundlage der aussagekräftigen und belastbaren Endergebnisse des Abschlussberichts der Rechtstatsachenforschung zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/6872) die Vergütung von Berufsbetreuerinnen und -betreuern für auskömmlich – auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Preisentwicklung, der Gewerbesteuerpflicht, der Beitragspflicht

zur Industrie- und Handelskammer sowie der Umsatzsteuererhöhung seit 1. Januar 2007?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht, und welche konkreten Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen, um für eine angemessene Vergütung zu sorgen?

Die Fragen 45 und 46 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in der Antwort zu Frage 42 dargelegt, lag der Bemessung der Pauschalvergütung eine breit angelegte Untersuchung zum Zeitaufwand und zur Häufigkeitsverteilung der Stundenspannen zugrunde. Die Auskömmlichkeit der Vergütung wurde dabei besonders berücksichtigt. Die Neuregelung der Vergütung hat – auch unter Berücksichtigung der zum 1. Januar 2007 erhöhten Umsatzsteuer – zu einem realen Einkommenszuwachs bei den Berufsbetreuern geführt. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der seit Juni 2010 geänderten Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs die Betreuer Tätigkeit steuerrechtlich eine sonstige selbständige Tätigkeit im Sinne von § 18 Absatz 1 Nummer 3 EStG darstellt und damit nicht mehr gewerbesteuerpflichtig ist (Bundesfinanzhof, Urteil vom 15. Juni 2010 – VIII R 10/09; Bundesfinanzhof, Urteil vom 15. Juni 2010 – VIII R 14/09). Damit entfällt auch die Pflicht zur Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer. Es wird auf die Antworten zu den Fragen 42 und 43 verwiesen.

47. Welche qualitativen Voraussetzungen müssen nach Ansicht der Bundesregierung gegeben sein, um als Leistungserbringer einer „erforderlichen Beratung und Unterstützung“ (sogenannte Budgetassistenz) zum Persönlichen Budget nach § 17 Absatz 3 SGB IX in Frage zu kommen, und wie sollten diese Assistenzleistungen vergütet werden?

Das Persönliche Budget ist eine alternative Leistungsform zur Teilhabe und Rehabilitation durch Geldbeträge und ersatzweise auch Gutscheine. Es ermöglicht Menschen mit Behinderungen, selbst zu entscheiden, wann, wo, wie und von wem sie Teilhabeleistungen in Anspruch nehmen, um ihren individuellen Hilfebedarf optimal abzudecken. So bringt das Persönliche Budget mehr Selbstbestimmung und Selbständigkeit für behinderte Menschen. Das Persönliche Budget ist eine besondere Ausprägung des im SGB IX verankerten Wunsch- und Wahlrechts für behinderte Menschen. Im Rahmen dieses besonderen Wunsch- und Wahlrechts können behinderte Menschen auch selbst entscheiden, wer, unter welchen Voraussetzungen und zu welcher Vergütung Budgetberatung und -unterstützung nach Bewilligung eines Persönlichen Budgets erbringen kann. Diese Leistungen sind, wenn hierfür ein Bedarf nachgewiesen wird, Bestandteile eines Persönlichen Budgets. Dabei sollen sich der behinderte Mensch und der Leistungsträger im Rahmen des Abschlusses der Zielvereinbarung auf Qualitätsstandards für Budgetberatung und -unterstützung einigen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation hat in ihren Handlungsempfehlungen „Trägerübergreifende Aspekte bei der Ausführung von Leistungen durch ein Persönliches Budget“ vom 1. April 2009 empfohlen, Aussagen in die Zielvereinbarung aufzunehmen, die sich mit dem Bedarf an Beratung und Unterstützung befassen. Es ist jedoch mit dem Sinn und Zweck des Persönlichen Budgets nicht vereinbar, dass bestimmte qualitative Voraussetzungen für Budgetberatung und -unterstützung vorgegeben werden.

Nach § 17 Absatz 3 Satz 2 SGB IX werden Persönliche Budgets auf der Grundlage der nach § 10 Absatz 1 SGB IX getroffenen Feststellungen so bemessen,

dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt wird und die erforderliche Beratung und Unterstützung erfolgen kann.

Budgetberatung vor Abschluss der Zielvereinbarung und Erlass des Bescheides zum Persönlichen Budget werden als Bestandteil der allgemeinen Beratung über den Leistungsanspruch von den Leistungsträgern, Gemeinsamen Servicestellen und den Behindertenverbänden erbracht. Nach den §§ 14 und 15 SGB I sind die Leistungsträger (Krankenkasse, Pflegekasse, Rentenversicherungsträger, Unfallversicherungsträger, Träger der Alterssicherung der Landwirte, Träger der Kriegsopferversorgung/-fürsorge, Jugendhilfeträger, Träger der Sozialhilfe, Integrationsamt sowie Bundesagentur für Arbeit) zur Beratung und Auskunft verpflichtet; entsprechende Auskunfts- und Beratungsstellen sind von den Leistungsträgern eingerichtet. Wenn über den Leistungsanspruch entschieden ist und Leistungen erbracht werden, umfasst die Beratung durch den Träger der Sozialhilfe nach § 11 Absatz 2 Satz 4 SGB XII auch die gebotene Budgetberatung. In § 22 Absatz 1 Nummer 2 SGB IX ist geregelt, dass die Gemeinsamen Servicestellen bei der Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe bei der Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets helfen. Eine zusätzliche Finanzierung von Budgetberatung vor Antragstellung kommt grundsätzlich nicht in Betracht.

Budgetunterstützung umfasst jedweden Verwaltungs- und Regiebedarf bei der Erbringung und Ausführung von Persönlichen Budgets nach Erlass des Verwaltungsaktes. Im Rahmen der Budgetkonferenz wird bei der Bedarfsermittlung auch die erforderliche Budgetunterstützung durch Dritte bei der Verpreislichung und Kalkulation von Persönlichen Budgets berücksichtigt und finanziert. Jedoch muss bei der Kalkulation von Persönlichen Budgets beachtet werden, dass nach § 17 Absatz 3 Satz 3 SGB IX die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten soll.

48. Wie lautet das Ergebnis der von der Bundesregierung im Jahr 2008 angekündigten Prüfung der Möglichkeiten für eine Beratung und Unterstützung bei Inanspruchnahme eines Persönlichen Budgets im Sinne von § 17 Absatz 3 Satz 2 SGB IX durch rechtliche Betreuerinnen und Betreuer sowie einer entsprechenden Vergütung (auf Bundestagsdrucksache 16/9063 wird verwiesen)?
49. Auf welche Art und Weise könnte nach Ansicht der Bundesregierung auch solchen Berufsbetreuerinnen und -betreuern die Erbringung von Beratung und Unterstützung nach § 17 Absatz 3 SGB IX ermöglicht werden, die derzeit auf Grund des Verbotes des Inlichgeschäfts gemäß dem § 1795 Absatz 2, dem § 1908i Absatz 1 in Verbindung mit § 181 BGB, wonach eine Betreuerin bzw. ein Betreuer mit dem Aufgabenbereich der Rechtsgeschäfte im Rahmen eines Persönlichen Budgets für die betreute Person nicht mit sich selbst einen Vertrag über die Durchführung von Budgetassistenten schließen darf, nicht stattfinden kann?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 48 und 49 gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist mit dem Bundesministerium der Justiz im Gespräch, um die offenen Fragen, die sich im Hinblick auf das Persönliche Budget bei rechtlichen Betreuungen stellen, zu klären. Dabei werden die rechtlichen Fragen und die in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten umfassend geprüft. Die Prüfung dauert noch an.

50. Wie können nach Ansicht der Bundesregierung die Qualität und Effektivität im Betreuungswesen durch Strukturveränderungen – etwa bei der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Akteuren oder Verlagerung von Kompetenzen – verbessert werden?

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht hat im Mai 2009 eine Reihe von untergesetzlichen Maßnahmen vorgeschlagen, die zu strukturellen Verbesserungen im Verfahren führen. Untergesetzliche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sind danach in allen Bereichen – bei den Betreuungsgerichten, den Betreuungsbehörden sowie bei den Betreuungsvereinen – möglich. In ihrem zusammenfassenden Fazit kommt die Arbeitsgruppe zu folgendem Ergebnis:

„Die Zunahme der beruflichen Betreuung muss durch den Ausbau von Strukturen entgegengewirkt werden, die der Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer dienen. Unerlässlich ist dazu eine Förderung der Betreuungsvereine, die sich an der Erfüllung ihrer Querschnittsaufgaben orientieren sollte.

Um das Potential anderer Hilfen auszuschöpfen und so nicht erforderliche Betreuungen zu vermeiden, hält die Arbeitsgruppe angesichts der bestehenden Strukturdefizite des Betreuungsrechts eine flächendeckende Vernetzung aller Beteiligten für unabdingbar. Außerdem müssen die Rahmenbedingungen für Betreuungsrichter verbessert, die im Sozialrecht gesetzlich vorgesehenen Unterstützungspflichten mit mehr Leben erfüllt und die Betreuungsbehörden gestärkt werden.“

Die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht und die Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Betreuungsrechts wurden auf der Frühjahrskonferenz 2009 den Justizministerinnen und Justizministern der Länder vorgestellt und zustimmend zur Kenntnis genommen. Welche konkrete Umsetzung diese Empfehlungen in den Ländern erfahren haben, wird auch Gegenstand der Beratungen in der interdisziplinären Arbeitsgruppe sein.

Wie in der Antwort zu Frage 19 ausgeführt, hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2009 auf Wunsch der Konferenz der Justizministerinnen und -minister der Länder den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Der Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe geht zurück auf die Beschlüsse der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister aus den Jahren 2005 und 2009. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, im Sinne dieser Beschlüsse zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe befasst sich im Schwerpunkt mit Fragen der Strukturreform im Betreuungsrecht.

Die Arbeiten dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe sind noch nicht abgeschlossen; auf die Antwort zu Frage 22 wird verwiesen. Nachfolgende Informationen beziehen sich auf den derzeitigen Stand der Beratung und stellen insoweit lediglich ein Zwischenergebnis dar. Die Arbeitsgruppe wird sowohl materielle als auch verfahrensrechtliche Fragestellungen zur Struktur des Betreuungsrechts noch weiter beraten.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat verschiedene Modelle für strukturelle Veränderungen beraten. Sie hat sich in den bisherigen Überlegungen für eine Beibehaltung des bestehenden Systems der rechtlichen Betreuung ausgesprochen. In den vergangenen Sitzungen beriet die Arbeitsgruppe insbesondere zwei mögliche Wege, um eine Verbesserung des Betreuungsrechts herbeizuführen. Der eine Weg besteht in der Einbindung der Betreuungsbehörde als Eingangsstanz, der andere Weg wird unter dem Stichwort „obligatorischer Sozialbericht“ beraten. Die Arbeitsgruppe hat sich nach ausführlicher Diskussion und Abwägung der Vor- und Nachteile der möglichen Regelungsmodelle Mehrheitlich dafür entschieden, den Weg des „obligatorischen Sozialberichts“ weiter

zu verfolgen. Danach sieht die interdisziplinäre Arbeitsgruppe eine Möglichkeit zur Verbesserung des Betreuungsrechts in der Optimierung des bestehenden Verfahrensrechts, insbesondere in einer obligatorischen Anhörung der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren und in der Erstellung eines anhand von gesetzlichen Kriterien qualifizierten Berichts für das Gericht. Da der Bericht der zuständigen Behörde im Betreuungsverfahren einer Sachaufklärung des Gerichts dient, hält die interdisziplinäre Arbeitsgruppe eine Regelung im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für sinnvoll. Die Arbeitsgruppe wird in den weiteren Beratungen – neben weiteren Fragestellungen – insbesondere die Frage diskutieren, ob ergänzende Regelungen im Betreuungsbehördengesetz vorgeschlagen werden sollte.